

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaal- ja haridusteaduskond  
Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut

Häli Tarum

**POLIITIKARAAMISTIKU JA POLIITIKAKUJUNDAJATE TOETUS  
MITTEFORMAALSELT EAKAID HOOLDAVATE INIMESTE TÖÖTURUL  
OSALEMISELE**

Juhendaja: Ph.D Dagmar Kutsar  
Juhendaja allkiri: \_\_\_\_\_

Tartu 2013

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töös kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Häli Tarum

27.05.2013

# EESSÕNA

Magistritöö on valminud Euroopa Liidu 7. raamprogrammi projekti „Kohalike heaolusüsteemide mõju naiste tööhõives osalemisele“ FLOWS<sup>1</sup> raames. FLOWS-i puhul on tegemist rahvusvahelise uurimisprojektiga, mis viiakse läbi aastatel 2011-2014 11 Euroopa Liidu linnas. Uuringus osalevad Bologna Itaaliast, Brno Tšehhist, Dublin Iirimalt, Hamburg Saksamaalt, Jyväskylä Soomest, Leeds Suurbritanniast, Nantes Prantsusmaalt, Szekesfehervar Ungarist, Tartu Eestist, Terrassa Hispaaniast ning Aalborg Taanist. Projekti Eesti-poolne vastutav täitja on Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudi dotsent Dagmar Kutsar, kes on ka selle magistritöö juhendaja.

Projekti eesmärgiks on anda hinnang, kuivõrd toetab kohaliku tasandi heaolusüsteem naiste tööturul osalemist ning mil määral on naiste tööturule integreeritus aidanud kaasa sotsiaalse sidususe saavutamisele. FLOWS-i projekt lähtub teadmisest, et naiste tööturukäitumist mõjutavad kõige enam kolme tüüpi sotsiaalteenused: lastehoiuteenused, eakate hoolekandeteenused ning investeeringud inimkapitali (kutseharidusse ja elukestvasse õppesse). Nimetatud kolm poliitiliste meetmete rühma esindavad elutsüklilisuse ning sotsiaalse investeerimise kohast lähenemist, mille järgi peaks naiste tööturult osavõttu soodustama terve eluea jooksul.

Kuigi FLOWS-i projektis käsitletakse kõiki kolme sotsiaalteenuste gruppi üheskoos, on magistritöö huvi keskmes mitmetasandiline valitsemine. Töö ülesandeks on hinnata, kuidas eri tasandi poliitikad ning kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi käsitlevad. Seetõttu ei ole magistritöö eesmärgiks dubleerida juba FLOWS-i projekti jaoks tehtud tööd, vaid hinnata kitsamalt mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste võimalusi tööturul osaleda. Magistritöö autor on olnud seotud FLOWS-i projekti ülesannete täitmisega, analüüsides projekti neljanda alateema raames poliitikavaldkonda, viies läbi poolstruktureeritud intervjuusid poliitikakujundajatega ning analüüsides intervjuude tulemusi. Seega kasutatakse magistritöös projekti raames kogutud andmeid. Magistritöö autori tänu kuulub Euroopa Komisjonile, kelle toel töö valmis.

---

<sup>1</sup> Projekti koordineerib Aalborgi Ülikool Taanis, projekti koduleht: <http://www.flows-eu.eu>

# **ABSTRACT**

## **THE POLICY FRAMEWORK AND LOCAL POLICY MAKERS' MIND-SETS SUPPORTING THE INFORMAL CARERS OF THE OLDER PEOPLE TO PARTICIPATE IN THE LABOUR MARKET**

*Häli Tarum*

The aim of this thesis is to provide an overview of the policy framework and local policy makers' mind-sets supporting the informal carers of the older people to participate in the labour market. Thesis is based on three theoretical approaches (gender equality, social investment and social cohesion) that through the European Open Method of Coordination are affecting the national and local policy making. The methodological starting point of the thesis is multi-level governance theory focusing particularly on the local level policymaking. Therefore, using the qualitative evaluation approach the thesis analyses the policy documents that define the policy framework and the empirical data produced during the interviews with local level policymakers. The main results of the thesis indicate that great variation in supporting informal carers' opportunities to participate in the labour market does exist. On the local policy level of City of Tartu, the policy framework and policymakers support the informal carers of the older people to take part in the labour market. However, as a result of multi-level governance the support on the local level may preclude with the national policy framework, whereas the Labour Market Services and Benefits Act does not allow the informal carers to register themselves as unemployed persons. Last and not least, the informal elderly care was not defined as a gender specific problem therefore supporting the informal elderly care may result in promoting gender inequality. The thesis ends with policy recommendations that would improve the policy framework and facilitate informal carers participation in the labour market. Thesis was written under the European 7<sup>th</sup> framework project "Impact of local welfare systems on female labour force participation and social cohesion". The author is most grateful to the European Commission for its support.

*Keywords: informal carer, elder care, multi-level governance, access to labour market*

# SISUKORD

<b>EESSÕNA</b>	<b>3</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>4</b>
<b>SISSEJUHATUS</b>	<b>7</b>
<b>I UURIMUSE POLIITIKARAAMISTIK</b>	<b>9</b>
1.1 Euroopa Liidu poliitilised suundumused	9
1.1.1 Soolise võrdõiguslikkuse poliitika ja naistele suunatud tööturupoliitika	9
1.1.2 Valdkondadeülene poliitikakujundamine – sotsiaalse investeerimise strateegia	11
1.1.3 Sotsiaalse investeerimise strateegia eakate hoolekande kontekstis	14
1.1.4 Naiste tööturul osalemise tulem – sotsiaalne sidusus	16
1.2 Valitsemine ja kohaliku tasandi poliitikakujundamine	17
1.2.1 Valitsemise ja mitmetasandilise valitsemise teooria	18
1.2.2 Kohaliku tasandi roll sotsiaalteenuste arendamises	20
1.2.3 Kohaliku tasandi poliitikakujundajate hoiakud	23
1.2 Probleemiseade	24
<b>II METOODIKA</b>	<b>28</b>
2.1 Poliitikakujundamise sihtgrupi määratlemine	28
2.2 Uurimismeetod	33
2.2.1 Dokumendid kui andmed	35
2.2.2 Dokumentide analüüsimismeetod	36
2.2.3 Intervjuud kui andmed	38
2.2.4 Intervjuude andmekogumismeetod ja valim	39
2.2.5 Intervjuude analüüsimismeetod	41
2.2.6 Uurimuse eetiline aspekt	41
<b>III TULEMUSED</b>	<b>43</b>
3.1 Dokumentide analüüs	43
3.1.1 Kuidas toetavad või takistavad riiklikud regulatsioonid ehk õigusaktid mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste osalemist tööturul?	43
3.1.2 Kuidas toetavad valitsusprogramm ja riigitasandi arengukavad mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist?	46
3.1.3 Kuidas toetab Tartu linna poliitikaraamistik mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist? Sealjuures hinnata, kuivõrd lähtuvad Tartu linna eakate hoolekande poliitilised valikud riigitasandi ja Euroopa Liidu poliitikasuundumustest?	52
3.1.4 Eesti ja Tartu linna poliitikaraamistiku võrdlev analüüs	54

3.2 Intervjuude analüüs	57
3.2.1 Kuidas rakendatakse poliitikaraamistikust tulenevat autonoomiat eakate hoolekande korraldamises ning mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste toetamises?	58
3.2.2 Kuidas käsitlevad kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi?	63
3.2.3 Mil määral näevad kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalset eakate hooldust soospetsiifilise probleemina?	67
3.2.4 Intervjuude analüüsi kokkuvõte	69
<b>IV ARUTELU</b>	<b>71</b>
4.1 Eakate hoolekande mitmetasandilise valitsemise tulemusel ei toeta poliitikaraamistik ühtselt mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist	71
4.2 Eakate hoolekande mitmetasandilise valitsemise tingimustes võivad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste võimalused tööturul olla omavalitsuste lõikes erinevad	73
4.3 Eakate mitteformaalset hooldust ei nähta soospetsiifilise probleemina	74
<b>POLIITIKASOOVITUSED</b>	<b>77</b>
<b>KOKKUVÕTE</b>	<b>79</b>
<b>LISA 1</b>	<b>88</b>

## SISSEJUHATUS

Eesti eakate hoolekandesüsteem ning sellest tulenev suur hoolduskoormus mitteformaalsetele eakate hooldajatele on viimasel ajal avalikkuses tugevalt kritiseerimist leidnud. Tähelepanu on juhitud mitteformaalsete hooldajate keerulisele olukorrale ning piisava riigipoolse toe puudumisele. Isiklikel kogemustel põhinevad ajakirjanduslikud artiklid on küll suurepäraselt näitlikustanud mitteformaalsete hooldajate keerulist olukorda, kuid siiani pole teaduslikult uuritud, millised on mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste võimalused hooldussuhte kõrvalt tööturul osaleda. See tähendab, et puudub ülevaade, mis hindaks, kuivõrd nähakse mitteformaalselt eakaid hooldavates inimestes tööjõu reservi.

Seetõttu ongi magistritöö eesmärk anda ülevaade mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemise võimalustest läbi neid mõjutava poliitikaraamistiku ning poliitikakujundajate käsitleste. Magistritöö analüüsib nii Eesti kui ka Tartu linna poliitikaraamistikku, mille määratlevad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist mõjutavad õigusaktid, valitsusprogramm ning arengukavad.

Magistritöö uurimisküsimusteks on:

1. Millisel määral toetab mitmetasandilise valitsemise poliitikaraamistik mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist? Kuidas arvestatakse eakate hoolekandepoliitikate kujundamisel sotsiaalse investeerimise ning soolise võrdõiguslikkuse põhimõtetega?
2. Kuidas käsitlevad kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist?

Magistritöö metodoloogiliseks lähtekohaks on mitmetasandilise valitsemise printsiip, mille keskmeks on kohaliku tasandi poliitikakujundamine. Kvalitatiivse hindamise meetodil põhinev analüüs annab hinnangu, kuivõrd toetavad poliitikaraamistik ning kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist. Hindamisel tuginetakse kolmele Euroopa Liidu tasandilt tulenevale kontseptsioonile

(soolisele võrdõiguslikkusele, sotsiaalsele sidususele ning sotsiaalsele investeerimisele), mis avatud koordinatsiooni meetodi kaudu mõjutavad nii Eesti kui ka Tartu linna poliitikakujundamist. Töö esimeses osas tutvustatakse üldist uurimuse poliitikaraamistikku. Seejärel tutvustatakse uurimuse läbiviimise metoodikat ning viimaseks esitletakse magistritöö tulemused ehk antakse hinnang, kuidas Eesti ja Tartu linna poliitikaraamistik ning poliitikakujundajate hoiakud toetavad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist.



# **I UURIMUSE POLIITIKARAAMISTIK**

Paigutamaks magistritöö analüüsi osa laiemasse raamistikku, on oluline mõista Euroopa Liidu tasandil toimuvaid arenguid, mis läbi avatud koordineerimise meetodi mõjutavad ka Eesti riigi ja kohaliku tasandi poliitikakujundamist. Samuti on tähtis aru saada, kuidas toimub riigipoolne valitsemine ning poliitikaraamistiku moodustamine, mis määrab selle, kuidas toetatakse mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist. Seetõttu ongi magistritöö esimese peatüki eesmärk anda ülevaade Euroopa Liidu poliitilistest suundumustest ja valitsemise ning kohaliku tasandi poliitikakujundamise põhimõtetest.

## **1.1 Euroopa Liidu poliitilised suundumused**

Euroopa Liidu tasandil leitakse, et naiste tööturul osalemist on võimalik soodustada, rakendades soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegiat ning kasutades sotsiaalset investeerivat lähenemist. Nendest põhimõtetest lähtumine peaks viima sotsiaalse sidususe, mis aitab naistel tunda end täisväärtuslike kodanikena. Järgnevalt antaksegi ülevaade nimetatud kolmest kontseptsioonist.

### **1.1.1 Soolise võrdõiguslikkuse poliitika ja naistele suunatud tööturupoliitikad**

Mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemise toetamine tähendab paljuski naiste tööturul osalemise suurendamist. Kuigi eakate hooldamise kohustus ei ole miski, mille täitjateks võib pidada ainult naisi, on Krusell (2011) välja toonud, et üheks peamiseks põhjuseks, miks naised tööd alustada ei saa, on see, et nad peavad hoolitsema laste või ülalpidamist vajava täiskasvanu eest. Perrons ja teised autorid (2007: 262) leiavad, et soodustamiseks naiste tööturul osalemist, kasutab Euroopa Liit mitmeid soolise võrdõiguslikkuse poliitikaid. See tähendab, et Euroopa Liit edendab soolise võrdõiguslikkuse poliitikat selleks, et paremini jõuda naiste tööhõive kehtestatud eesmärkideni. Euroopa Liidu poliitilisel tasandil tõstus naiste tööhõive temaatika esmalt 1997. aastal, mil võeti vastu Europa Tööhõive Strateegia (*ESS – European Employment Strategy*), kuid seejärel juba konkreetse eesmärgina Lissaboni tippkohtumisel, kus seati eesmärgiks saavutada 2010.

aastaks kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides naiste tööhõive määraks 60%. Kõrvaldamaks takistused naiste tööturul osalemiseks, ühendati Lissaboni strateegiaga ka niinimetatud Barcelona eesmärgid, mille tulemusel pidid riigid aastaks 2010 võimaldama lastehoiuteenust vähemalt 90%- lastest alates kolmandast eluaastast kuni kohustusliku koolieani ning vähemalt 33%- alla kolmeaastastest lastest. Kõikides riikides eesmärgiks püstitatud naiste tööhõive tõstmist teatavasti ei saavutatud ning tööhõive suurendamisest sai ka üks põhilisi Euroopa 2020 majanduskasvu strateegia eesmärke.

Kuna naiste tööhõive tõstmist soovitakse edendada soolise võrddõiguslikkuse poliitika kaudu, siis toetab Euroopa tööhõive strateegia käsikäes Euroopa soolise võrddõiguslikkuse strateegiaga (*EU Strategy for Gender Equality*) soolise võrddõiguslikkuse edendamise vahendina soolise võrddõiguslikkuse süvalaiendamise<sup>2</sup> meetodikat. Kuigi Euroopa Liit on alates oma esimesest asutamislepingust rõhutanud naiste ja meeste võrddõiguslikkust, väidavad Perrons ja teised autorid (2007), et alates 2000. aastast, mil Euroopa Liit võttis vastu soolise võrddõiguslikkuse strateegia, toetatakse Euroopa Liidu tasandil soolise võrddõiguslikkuse edendamist kahe lähenemise kaudu: esiteks rõhutatakse soolise võrddõiguslikkuse peavoolustamise strateegiat, teiseks toetatakse juba olemasolevaid spetsiaalselt võrddõiguslikkuse suurendamisele suunatud tegevusi. Soolise võrddõiguslikkuse peavoolustamise strateegia kohaselt peaks sooperspektiiviga arvestama nii poliitika kujundamise kui ka hindamise etapis. Euroopa Komisjoni kohaselt (2000 viidanud Perrons jt) tähendab see: „enne otsuste tegemist tuleb nende otsuste mõju naistele ja meestele eraldi analüüsida”. Eesti soolise võrddõiguslikkuse peavoolustamise strateegia kohaselt (Norberg jt 2006) tähendab soolise võrddõiguslikkuse peavoolustamine kõikides tegevusvaldkondades, kõikide tasandite tegevuskavade planeerimisel, elluviimisel ja hindamisel naiste ja meeste erinevustega (sealhulgas erinevate huvide ja maailmavaadetega) arvestamist. Strateegia sõnastab järgmist: „Soolise võrddõiguslikkuse süvalaiendamine on suunatud soolise ebavõrdsuse probleemide lahendamisele struktuursel tasandil, määratledes olemasolevate

---

<sup>2</sup> Soolise võrddõiguslikkuse süvalaiendamise mõiste on eesti keelde tõlgitud ingliskeelsest terminist *gender mainstreaming*. Magistritöö autor leiab, et see eestikeelne tõlge ei anna piisavalt selgelt edasi mõiste tähendust ning võib eksitada teemavaldkonnaga kursisolematut lugejat. Eesti Keele Instituut võttis 2011. aastal kasutusele ingliskeelse sõna *mainstreaming* eestikeelse tõlkena sõna *peavoolustamine* (täpsemalt on võimalik lugeda siit: <http://portaal.eki.ee/uuedsonad/Uued-s%C3%B5nad-1/P/peavoolustamine-5/>). Seetõttu tehakse ettepank vaadata üle soolise võrddõiguslikkuse süvalaiendamise eestikeelne tõlge ning kasutada edaspidi termineid *soolise võrddõiguslikkuse peavoolustamine* ja *soolise võrddõiguslikkuse peavoolustamise strateegia*. Magistritöös kasutataksegi edaspidi nimetatud mõisteid.

poliitikate soolõhed ning hinnates nende mõju soolise ebavõrdsuse taasloomisel” (Norberg jt 2006: 61). Seega on soolise võrdõiguslikkuse peavoolustamist võimalik rakendada nii poliitikate planeerimise etapis kui ka juba olemasolevate poliitiliste meetmete hindamisel, et tuvastada poliitikad, mis võivad kaasa tuua soolist ebavõrdsust. Järgnev lõik aitab paremini mõista, kuidas Euroopa Liidus (Euroopa Komisjon 2000: 3 viidanud Perrons) soolist võrdõiguslikkust mõistetakse: „Soolise võrdõiguslikkuse all mõtleme me seda, et kõigil inimestel peab olema võimalus arendada isiklikke võimed ja teha piiranguteta otsuseid, mis ei ole paika pandud nende soo poolt. See tähendab, et meeste ja naiste erinev käitumine, püüdlused ja vajadused peavad olema võrdselt hinnatud ja soositud. Formaalne (*de jure*) võrdsus on alles esimene samm tegeliku (*de facto*) võrdsuse poole.“

Seega, lähtudes soolise võrdõiguslikkuse peavoolustamise strateegiast, tuleks kõikidel poliitilistel tasanditel ükskõik milliste valdkondlike otsuste tegemisel eelnevalt analüüsida nende otsuste mõju naistele ja meestele eraldi. Kui seda ei ole tehtud, siis ei saa olla kindel, et juba praegu eksisteerivatel poliitikatel ei ole mõju soolise ebavõrdsuse taastootmisele. Tõstes selle mõtte mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemise võimaluste konteksti, võiks küsida, kas võib kindel olla, et olemasolevad eakate hoolekandepoliitikad ei aita kaasa ebavõrdsuse taastootmisele? Seetõttu ongi magistritöö kontekstis oluline anda hinnang, mil määral eakate hoolekande poliitikaraamistik lähtub soolise võrdõiguslikkuse ideedest ning kuivõrd soodustab eksisteeriv olukord soolist ebavõrdsust.

### **1.1.2 Valdcondadeülene poliitikakujundamine – sotsiaalse investeerimise strateegia**

Kuigi mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist on võimalik toetada, lähtudes poliitikate kujundamisel soolise võrdõiguslikkuse peavoolustamise strateegiast, võib see samal ajal vajada mitmete poliitiliste meetmete üheaegset rakendamist, mis omakorda seab tingimuseks valdkondadeüleste poliitiliste eesmärkide püstitamise. Hoolduskoormusega naiste tööturule toomine võib üheaegselt olla väljakutseks nii sotsiaal-, tööturu- kui ka hariduspoliitika kujundajatele. Samas jääb küsimuseks, kuivõrd on nimetatud poliitikavaldkonnad omavahel põimunud. Sotsiaalpoliitika pole teistest poliitikavaldkondadest kunagi eraldiseisev olnud, kuid üha enam mõistetakse seda osana majandus- ning tööturupoliitika valdkondadest.

Nimelt on sotsiaalpoliitika teaduskirjanduses juba kümneid aastaid keerelnud sotsiaalselt investeeriva riigi paradigma. Selle kontseptsiooni päritolu seostatakse Giddensi (1998) kolmanda tee mudeliga, kus ta rõhutab riigipoolsete kulutuste olulisust inimkapitali arengus. Giddensi kohaselt tuleks rõhk asetada sotsiaalselt investeerivatele strateegiatele, mis toetavad kodanike elukestvat õpet ning riigi suuremat sekkumist sotsiaalmajanduse korraldamisse. Teemat edasi arendanud Midgley ja Sherraden (1999) peavad oluliseks investeeringuid inimkapitali, sotsiaalkapitali, kuluefektiivsetesse programmidesse, töölkäimisesse, individuaalsetesse ja kogukonna väärtustesse ning rõhutavad inimeste tööturul osalemist takistavate barjääride eemaldamise vajalikkust. Perkins ja teised (2004: 2-5) defineerivad tabavalt sotsiaalselt investeeriva riigi olulisemad iseärasused:

1. Sotsiaalpoliitika ja majanduspoliitika eesmärkide ühendamine: peamine on mõista kahe poliitikavaldkonna ühendamise olulisust. Sotsiaalkulutusi ei tohi mõista neoliberalismi lähtepunktist, mis näeb nendes ohtu kodanike sotsiaalkaitsest sõltuvusse jäämiseks. Sotsiaalsed programmid tuleb luua eesmärgiga toetamaks riigi majanduslikku arengut. Seeläbi toovad investeeringud sotsiaalvaldkonda majanduslikku edu. Jenson ja Saint-Martin (2003: 81) sõnastavad põhimõtte järgmiselt: „Riigi kulutused on suunatud ainult valdkondadesse, kus on selleks vajadus, ning mis tagavad kõige parema tulemuse.“ Seega tuleb sotsiaalvaldkond muuta kuluefektiivsemaks.
2. Kodanike võrdsetesse võimalustesse investeerimine: kodanike inimkapitalile panustades suurendame nende ühiskonnas osalemist ja seeläbi sotsiaalset sidusust. Midgley ja Sherraden (1999) leiavad, et oluline muutus poliitika iseloomus on seada eesmärgiks inimeste võrdsed võimalused, mitte võrdne tulemus. Nad näevad uute sotsiaalsete riskidena puudulikku ligipääsu teadmistele ning väheseid oskusi. Seega peavad riigid looma kodanikele võrdsed võimalused tööturul osalemiseks, see tähendab haridust ning elukestvat õpet. Hemerijck ja Vandenbroucke (2012) on leidnud, et ebapiisavad sotsiaalsed investeeringud viimastel aastakümnetel võivad seletada Euroopa majandus- ja rahaliitu kuuluvate riikide vahelist ebavõrdsust.

3. Kodanike tööturul osalemine on oluline just seetõttu, et saavutada riigi sotsiaalne sidusus ja majanduslik konkurentsivõime. Riik peab püüdlema võimalikult suure tööturu hõivatuse tasemeni ja seda erinevates sotsiaalsetes rühmades. Eelkõige on oluline muuta kodanikud tööturul osalemise suhtes avatuks. See on saavutatav aktiivsete tööturumeetmete ja elukestva õppe programmide abil. Kodanikud tuleb kasvatada piisavalt paindlikeks, et nad suudaksid kohaneda erinevate tööturu olukordadega ega ei kaotaks sidet töölkäimisega, mis aitab tagada sotsiaalset kaasatust.

Hemerijck ja van Kersbergen (2012) lisavad, et sotsiaalset investeerimist toetav lähenemine mõistab tööhõive, sotsiaalkaitse ja sotsiaalse sidususe poliitikaid kui tulevikuinvesteeringuid, mis viivad kõrgema tööhõive ja sotsiaalse sidususele. Mitmed autorid (Giddens 1998, Esping-Andersen jt 2002, Morel jt 2009) leiavad, et naiste tööturule toomine peab olema teadmistel põhinev ehk sidusa ühiskonna saavutamiseks on vaja aktiivset ja dünaamilist heaoluriiki ja sotsiaalse investeerimise strateegiat. Euroopa Komisjoni aruanne „Euroopa tööhõive ja sotsiaalvaldkonna arengud 2012. aastal” (*Employment and social developments in Europe 2012*) tõdeb, et viimased arengud Euroopa Liidus on murettekitavad, kuid sotsiaalse investeerimise strateegias nähakse lahendust, mis võib aidata Euroopa Liidul majanduskriisist väljuda.

Euroopa Komisjoni aruande järgi on uus teadmistel põhinev majandus loonud juurde uusi majanduslikke riske (sealhulgas ebapiisava ligipääsu tööturule), mille tõttu on vaja rakendada aktiivsemaid sotsiaalhoolekande poliitikaid, mis täiendaksid juba olemasolevaid esmaseid sotsiaalkaitse mehhanisme. Seetõttu võttiski Euroopa Komisjon 2013. aasta veebruaris vastu sotsiaalse investeerimise paketi (*Social Investment Package*), millega pööratakse tähelepanu majanduskriisi tõttu suurenenud vaesusriskile ning sotsiaalsele tõrjutusele. Paketi järgi aitab sotsiaalne investeerimine tõsta inimeste elatustaset, ergutada majandust ja aidata Euroopa Liit majanduskriisist väljumisel paremale positsioonile. Investeeringud sotsiaalvaldkonda aitavad kaasa ka töökohtade loomisele tervise- ja hoolekandevaldkondades. Sotsiaalse investeerimise paketiga kutsub Euroopa Komisjon liikmesriike toetama sotsiaalse investeerimise kohast lähenemist, mis peaks aitama moderniseerida heaoluühiskondi. Seega võib järeldada, et

Euroopa Liidus ei mõisteta sotsiaal- ja tööhõivepoliitikaid üksteisest lahus, vaid mõlema valdkonna poliitilised eesmärgid täiendavad üksteist.

### **1.1.3 Sotsiaalse investeerimise strateegia eakate hoolekande kontekstis**

Rakendades sotsiaalse investeerimise strateegiat hoolduskoormusega naiste konteksti, tuleks sotsiaalhoolekandesse investeerida niivõrd, et see aitaks kaasa naiste tööturule toomisele, mis omakorda läbi tööhõive suurenemise aitaks kaasa majanduskasvule. Seetõttu tuleks kulutusi eakate hoolekandele mõista pigem kui sotsiaalset investeeringut, mitte kui sotsiaalkulusid.

Perrson ja teised (2007: 270) leiavad, et juhul kui riigid arvestaksid eelarvevaidlustes ning makromajanduslikus planeerimises tõsisemalt soolise võrdõiguslikkuse peavoolustamise põhimõtetega, saaksid poliitikakujundajad ka paremini aru, et hoolekandeteenuste pakkumine aitab juba iseenesest kaasa produktiivsuse kasvule. Skandinaaviariikides, kus sotsiaalhoolekanne on professionaliseeritud, mõistetakse avaliku sektori poolt pakutavat hoolekannet kui sotsiaalset investeeringut, mitte ainult sotsiaalkulu selleks, et tulla paremini vastu tööturu vajadustele (Perrons 2007). Seega, vabastades mitteformaalselt eakaid hooldavad inimesed hoolduskohustusest ning pakkudes hoolekannet formaalses vormis, saab riik aidata kaasa selle tegevusvaldkonna arengule, mis omakorda vajab juurde uut tööjõudu. Nii on ka Perrons ja teised autorid (2007) veendunud, et Euroopa Liidu hoolekandepoliitikate eesmärgiks on ennekõike konkurentsitingimuste ja majanduskasvu edendamine.

Kui aga proovida leida selgust selles, millised on Euroopa Liidu tasandil eelistatud sotsiaalse investeerimise strateegiat järgivad eakate hoolekandepoliitikad, siis võib öelda, et Euroopa Liidu tasandil puudub selgelt identifitseeritav poliitiline seisukoht. Pigem kasutatakse eakate hoolekandepoliitikate kujundamisel avatud koordineerimise meetodit, mis sobitub paremini Euroopa Liidu riikide konteksti, kus eakate hoolekande korraldus riikide vahel on oluliselt erinev (Kutsar jt 2012). Avatud koordineerimise meetodi kaudu on liikmesriikidel võimalik õppida üksteise kogemusest ning rakendada oma riigi kontekstis just selliseid meetmeid, mis võtavad arvesse riigis valitsevat olukorda. Seega puuduvad Euroopa Liidu tasandil nii selgelt toetatud sotsiaalse investeerimise strateegia kohased eakate hoolekandepoliitikad, samas kui

lastehoolduse puhul eelistatakse selgelt lastehoiuteenuste loomist (European Commission 2009).

Küll aga toetab Euroopa Komisjoni dokument (COM (2008) 418) eakate hoolekande kujundamisel kasutajale orienteeritud lähenemist, mille kujundamises nähakse ka erasektori teenusepakkujatel suurt rolli. Niisamuti leiab dokument, et eakate hoolekandeteenuste kujundamisel peaks rohkem vastutust delegeerima kohalikule tasandile. Euroopa sotsiaalse investeerimise paketiga kaasa käinud töödokument (*Long-term care in ageing societies - Challenges and policy options*), mis käsitleb eraldi eakate hoolekannet, leiab, et tulenevalt demograafilistest protsessides, mistõttu eakate arv Euroopa Liidus suureneb järgneva 50 aasta jooksul oluliselt, tuleb välja arenda formaalne hoolekandeteenuste pakkumine.

See tähendab, et hoolekannet ei peaks pakkuma mitteformaalsed hooldajad, vaid selle eest peaks vastutama avalik või erasektor, mis aitab kaasa selle teenuse produktiivsuse ja kvaliteedi kasvule. Seeläbi muutub hooldusteenuste siiani varjatud maksumus avalikult nähtavaks, mis loob võimaluse SKP kasvuks, luues juurde uusi töökohti ning suurendades tööhõivet. Euroopa Komisjon leiab, et liikmesriigid saavad eakate hoolekandeteenuste formaliseerimise ja moderniseerimise kaudu tegelikult mitmetipidi kasu. 2012. aasta Euroopa Komisjoni töödokument isiku- ja majapidamisteenuste tööhõivepotentsiaali ärakasutamise kohta (*Exploiting the employment potential of the personal and household services*) näeb kättesaadavate ja taskukohaste eakate hooldusteenuste ja lastehoiuteenuste loomises võimalust suurendada naiste tööturul osalemist.

Sellest võib järeldada, et eakate hoolekandeteenuste korraldamises toetatakse Euroopa Liidu tasandil sotsiaalse investeerimise kohast lähenemist, mistõttu jääb endiselt õhku küsimus, millist eesmärki kannavad Eesti riigi ja kohaliku tasandi eakate hoolekandepoliitikad ning kuivõrd on need seotud tööturupoliitikatega ehk mil määral toetavad eakate hoolekandepoliitikad naiste tööturul osalemist.

#### 1.1.4 Naiste tööturul osalemise tulem – sotsiaalne sidusus

Edendades soolist võrdõiguslikkust ning rakendades eakate hoolekandekorralduses sotsiaalselt investeerivat lähenemist, paraneb naiste ligipääs tööturule, mis omakorda aitab kaasa sotsiaalse sidususe saavutamisele. Sotsiaalne sidusus iseenesest on aga üks üpriski ähmane kontseptsioon. Ranci (2010) leiab, et sotsiaalne sidusus hõlmab endas mitmeid heterogeenseid dimensioone nagu sotsiaalne integratsioon, solidaarsus, ebavõrdsus ja identiteet. Sotsiaalse sidususe mõistmiseks on kaks peamist arusaama.

Ühelt poolt rõhutatakse (FLOWS Description of...) sotsiaalse sidususe puhul indiviidide vahelisele koostööle, vastastikusele usaldusele ning mingisse sotsiaalsesse gruppi või kogukonda kuulumise tunde. Teiselt poolt on Dahrendorf (1995) pööranud tähelepanu sotsiaalse sidususe saavutamist takistavatele ebavõrdsetele võimalustele, mis tulenevad rühmadesse jagunemisest, lõhestumisest ja sotsiaalsest ebavõrdsusest. Siinkohal arvab ta, et uus majandus, etniline ja sooline ebavõrdsus ja linnastumine takistavad sotsiaalse integratsiooni saavutamist tänapäeva ühiskondades. Seega peaks sotsiaalse sidususe saavutamiseks kõrvaldama sotsiaalset ebavõrdsust loovad takistused, milleks võib ka olla sooline ebavõrdsus. Püsimaks Euroopa Liidu sotsiaalpoliitilises raamistikus, lähtutakse Euroopa Liidu tasandil defineeritud sotsiaalse sidususe arusaamast, mis põhineb paljuski Dahrendorgi käsitlusel.

Euroopa Liidu tasandil tähendab sotsiaalne sidusus ühiskonna võimekust tagada oma kodanikele heaolu, vähendada erinevusi ning hoiduda polariseerumisest (Council of Europe 2004). Euroopa Komisjon mõistab sotsiaalset sidusust kui eesmärki, protsessi ja omandatud vara (inglise keeles *acquisition*) (Council of Europe 2005: 19). Eesmärgina on sotsiaalne sidusus kui kõigi heaolu, mis hõlmab endas nelja aspekti:

1. võrdseid võimalusi oma õigustele;
2. väärikust ja tunnustust;
3. autonoomsust ja eneseteostust;
4. osalust ja pühendumist.



Seega viib sotsiaalne sidusus täieliku kodanikuks olemiseni (inglise keeles *full citizenship*) ning sidususe puudumine tõrjutuse ning polariseerumiseni (Jensen & Pfau-Effinger 2005). Marshalli kohaselt (1950) tähendab täielik kodanikuks olemine seda, et inimene osaleb kõigis erinevates ühiskonna valdkondades: majanduses, sotsiaalelus, poliitikas ja ühiskonnaelus. Kodanikuks olemise perspektiiv on magistritöö kontekstis äärmiselt oluline – soodustades mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist, toetatakse nende täielikku kodanikuks olemist, mis omakorda aitab saavutada ühiskonnas sotsiaalset sidusust. Mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste piiratud osalemine tööturul võib viia nende marginaliseerumise ja sotsiaalse isolatsioonini ehk kodanikuks olemise kaotamiseni. Sotsiaalne sidusus kui protsess tähendab Euroopa Liidu järgi poliitilisi meetmeid/tegevusi, mis on vajalikud selleks, et saavutada sotsiaalne sidusus ning hoolduskoormusega naiste kontekstis võiks sotsiaalse sidususe omandatud varaks pidada võimalust osaleda tööturul (Council of Europe 2005).

Seega, rakendades soolise võrdõiguslikkuse ja sotsiaalse investeerimise kontseptsioonidest lähtuvaid poliitikaid ning soodustades seeläbi mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist, on võimalik saavutada suurem sotsiaalne sidusus. Euroopa Liidu tasandil on sotsiaalse sidususe edendamist peetud äärmiselt oluliseks. Nimelt leiab Euroopa Komisjon (European Committee for Social Cohesion, 2004), et sotsiaalne sidusus on üks peamine komponent, mis aitab tagada Euroopa sotsiaalkaitse süsteemi jätkusuutlikkuse. Seega mõistetakse sotsiaalset sidusust kui eesmärki, mis aitab luua ühtsema ja seeläbi ka majanduslikult tugevama Euroopa.

## **1.2 Valitsemine ja kohaliku tasandi poliitikakujundamine**

Eelnevalt käsitletud kolm Euroopa Liidu kontseptsiooni mõjutavad nii Eesti kui ka kohalikul tasandil toimuvat poliitikakujundamist. Selleks, et paremini mõista, kuidas moodustub poliitikaraamistik, mis peaks arvestama nimetatud kolme kontseptsiooniga, antakse järgnevates peatükkides ülevaade mitmetasandilise valitsemise ideest, kohaliku tasandi rollist sotsiaalteenuste arendamisel ning poliitikakujundajate hoiakute mõjust poliitikaraamistiku kujundamisele.

### 1.2.1 Valitsemise ja mitmetasandilise valitsemise teooria

Mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemise toetamine on miski, millele tuleb valdkondadeülevalt läheneda. See omakorda nõuab riigilt piisavalt suurt võimekust koordineerimaks erinevate poliitikavaldkondade ning asutuste tegevust nii, et need ühe ja sama eesmärgi nimel tegutseksid. Seega on riigipoolne valitsemine eesmärkide saavutamiseks äärmiselt oluline.

Teaduskirjanduses on levinud kaks eraldi kontseptsiooni: *government* ja *governance*, mis eestikeelses tõlkes tähendavad küll mõlemad valitsemist, kuid inglisekeelses kirjanduses tehakse neil mõistritel vahet. Kuigi mõlemad kontseptsioonid viitavad eesmärgipärasele tegevusele, on nende sisu paljuski erinev. *Government*'i tuleks mõista kui protsessi, kus formaalsete ja õiguslike volitustega organid teostavad poliitilist võimu ehk rakendavad erinevaid poliitikaid (Heywood 2002). Kuigi *governance* mõistel puudub üheselt kokkulepitud definitsioon, näeb Rosenau (Rosenau 1992 viidanud Blomgren jt 2005: 548) seda kui tegevuste loomist, elluviimist ja rakendamist, lähtudes kodanike ja organisatsioonide ühistest huvidest, sealjuures ei pruugi kodanikud ja organisatsioonid üldse formaalset autoriteeti ja poliitilist võimu omada. Seega on *governance*-protsess laiem kui *government*-protsess, kusjuures esimese kontseptsiooni puhul on riik vaid üks mitmetest protsessis osalejatest. Järgnevalt kasutatakse magistritöös mõiste *governance* vastena eestikeelset sõna „valitsemine” ehk seda ei tohiks segamini ajada inglisekeelse sõnaga *government*.

Valitsemise ja hea valitsemise kontseptsioonid on avaliku halduse alases teaduskirjanduses viimastel aastakümnetel pälvinud palju tähelepanu. Borrás (2003:11) on välja toonud, et valitsemise kontseptsiooni on uuringutes ja analüüsides rakendatud mitmetes erinevates kontekstides (kohaliku tasandi, riigi tasandi, Euroopa Liidu ja rahvusvahelise tasandi poliitikakujundamises) ning erinevate eesmärkide uurimises (osalejatel põhinevates lähenemistes, regulatiivses lähenemises ning institutsioonide uurimises). Valitsemise kontseptsiooni rakendamisel on eesmärgiks kaasata poliitikakujundamise protsessi võimalikult palju erinevaid osapooli, et tagada teiste sektorite partnerluse kaudu ühiskonna parem juhtimine.

Castle ja Cardoso (Castels 1998, Castels & Cardoso 2006) on välja toonud, et valitsemise protsesse võib käsitleda kui keerulisi avaliku, era- ja kolmanda sektori võrgustikke, mis üheskoos määratlevad, sõnastavad ja korraldavad ühiskonna heaolu. Nii on valitsemise ideede levikuga toodud mitmeid erasektori tööpõhimõtteid ja juhtimistehnikaid avaliku sektori praktikasse. Rakendades valitsemise kontseptsiooni, väheneb paratamatult riigi roll ühiskonnaküsimuste üle otsustamises, kuid teiselt poolt on oluline, et riik suudaks varsemast paremini koordineerida kogu kaasamise protsessi.

Newmand (2005) on välja toonud, et ühiskondade keerukamaks muutumise tõttu on üha raskem juhtida rahvusriiki ühest keskusest, kuna nii ei pruugi poliitilised otsused ja tegevused saada kõigi kodanikeühenduste poolset tuge. Seetõttu on üleriigilistel institutsioonidel ja kohalikel organisatsioonidel suurem mõju poliitikate väljatöötamisele, mistõttu on vajalik kasutada mitmetasandilisi valitsemise (inglise keeles *multi-level governance*) mudeleid. Heywoodi kohaselt (2007) on mitmetasandiline valitsemine kompleksne poliitikaprotsess, milles võim on jaotatud horisontaalselt ning vertikaalselt piirkondade, riikide ja riigiüleste valitsustasandite vahel. Mitmetasandilises valitsemises on riigiülestel organisatsioonidel nagu Euroopa Liit või ÜRO suurem mõju siseriikliku poliitika kujundamisele. Teiselt poolt mõjutavad kohaliku tasandi poliitikakujundajad konkreetse regiooni poliitikate väljatöötamist. Seega ei ole mitmetasandilises valitsemises poliitiline kontroll mitte ainult riigi tasandi poliitikakujundajatel, vaid üha enam peab riik panustama üleriigilisse poliitikakujundamisse ning kohalik tasand, lähtudes üleriigilistest ning riigisisestest poliitikasuundumustest, kujundama kohalikku poliitikat.

Bache, Flinders ja Stubbs (viidanud Kalev 2008) on välja toonud, et mitmetasandilisele valitsemisele on iseloomulik nii riigi kui ka avaliku võimu tegevusviiside mõningane teisenemine ehk otsese korraldamise ja sekkumise asemel kasutatakse koordineerimist, suunamist ja võrgustikutöö põhimõtteid. See tähendab, et riigipoolne hierarhiline ja organisatsiooniline valitsemine on asendunud komplekssema süsteemiga. Kalev (2008: 167) on välja toonud, et „mitmetasandilise valitsemise käsitlused lähtuvad sellest, et valitsemise hajutamine paljudesse jurisdiktsioonidesse on paindlikum kui ühte koondamine.” See tähendab, et riik ja valitsus ei ole enam ainukesed, kes valitsemise süsteemis õigusi ning kohustusi määratlevad.

Kui tõsta valitsemise kontseptsioon Eesti konteksti, siis on ka siin üha enam levinud, et seaduste, arengukavade või strateegiate loomisesse ei panusta mitte ainult riigiametnikud ja poliitikud, vaid nende koostamisse kaasatakse erineva valdkonna huvigruppe ja kodanikeühendusi. Mitmetasandilise valitsemise korral panustavad arengukavade loomisesse ja koostamisse peale riigitasandi ka kohalikud omavalitsused ning kohaliku tasandi huvigrupid. Seeläbi on valminud visioonid võimalikult laiapõhjalised ning peaksid arvestama enam kodanike huvidega ning seetõttu ka kodanikke enam kõnetama. Nii luuakse poliitikaraamistik, milles valitsemine ning poliitikate rakendamine toimub.

Kui riigi poolt kehtestatud seadused ja õigusnormid määratlevad hierarhilise käsuliini kaudu kodanike ja teiste õigussubjektide kohustused ja õigused, siis mitmetasandilise valitsemise kaudu võib nende kohustuste ja õiguste määratlemise delegeerida ka kohalikule tasandile. Seega võivad kohalikud omavalitsused mitmetasandilise valitsemise korral luua ise kodanikele uusi õigusi ning kohustusi. Samal ajal võib uskuda, et riiklike arengusuundasid ja strateegiaid rakendatakse niisamuti mitmetasandilise valitsemise põhimõtetest lähtudes ehk otsese korraldamise ja sekkumise asemel kasutatakse suunamise ja võrgustikutöö põhimõtteid.

Kokkuvõttes tähendab see, et juhul kui kohalikule tasandile on pandud kohustus ise õigusi ja kohustusi luua, proovib riigitasand pehmemaid suunamismeetodeid kasutades defineerida, millist õigusloomist sealjuures eelistatakse. Näiteks, juhul kui riik määratleb eakate hoolekande eest vastutavaks kohaliku tasandi, siis riiklike arengukavade ning strateegiate kaudu antakse mõista, milliseid suundumusi ning põhimõtteid sealjuures soositakse.

### **1.2.2 Kohaliku tasandi roll sotsiaalteenuste arendamises**

Rakendades mitmetasandilise valitsemise ideed, on sotsiaalteenuste ja –hoolekande arendamises mindud üha enam kohaliku tasandi valitsemise poole ning riigi rolli teenuste osutamises on pigem suuniste andmises, mitte ise teenuste pakkumises. Jensen ja Pfau-Effinger (2005) on leidnud, et tulenevalt riikide juhtimistehnikate muutumisest, on tõusnud päevakorda ka vajadus analüüsida heaolu institutsionaalset tootmist. Sotsiaalpoliitika on traditsiooniliselt olnud riigikeskne ning keskendunud ennekõike sotsiaalkaitse

ümberjaotamisele, kuid see, kuidas heaolu tegelikult pakutakse, on pärvinud sotsiaalpoliitika analüüsis vähem tähelepanu (Burau & Kröger 2004). Langan (1998 tsiteerinud Häikiö ja Anttonen 2011: 188) on välja toonud, et varasem riigikeskne heaolu juhtimine on liikunud üha enam kohaliku omavalitsuse tasandile. Nii näiteks kasutatakse Rootsis ja teistes Skandinaavia heoluriikides mõistet „heaolu omavalitsused“, andmaks mõista kohaliku tasandi sõltumatusest rahvuslike heaolupoliitikate rakendamisel (Kröger 1997).

FLAWS-i projekti raames liigitasid Kuronen ja teised autorid (2012) riikide poliitikasüsteemid kohaliku tasandi autonoomsuse alusel kolme kategooriasse: tsentraliseeritud, mitmetasandilised ja detsentraliseeritud valitsemissüsteemiga riigid. Kategooriad iseloomustavad vertikaalse valitsemise iseärasusi ning kirjeldavad Euroopa Liidu, riigi ja kohaliku omavalitsuse omavahelisi suhteid. Eesti paigutus selles liigituses detsentraliseeritud riikide rühma ehk Eesti kohalikke omavalitsusi võis Kuroneni kohaselt pidada küllaltki autonoomseteks. Samas on Rauch (2008) toonud välja, et detsentraliseeritud heaoluteenuste pakkumine loob geograafilist ebavõrdsust ja suurendab kohalike omavalitsuste autonoomiat, mis omakorda võib ohustada universaalset ja õiglast sotsiaalteenuste süsteemi.

OECD Eesti riigivalitsemise analüüs „Ühtse riigivalitsemise suunas“ (2011) annab peale paljude muude soovitude ka hinnangu Eesti sotsiaalteenuste detsentraliseerituse kohta. Analüüsi kohaselt võib Eesti kohalike omavalitsuste üheks olulisemaks ülesandeks peale üldhariduse korraldamise pidada sotsiaalhoolekande ja –teenuste pakkumist. Eesti sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323) sätestab, et kohalikel omavalitsustel on hoolekandeteenuste kujundamisel ja rakendamisel teatud autonoomia. Nimelt peavad kohalikud omavalitsused tulenevalt sotsiaalhoolekande seaduse § 8 punkt 2-st korraldama „sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise ning sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise“.

OECD analüüs annab mõista, et sotsiaalteenuste osutamine Eestis on killustunud ning keskvalitsuse vähese koordineerimise tõttu varieerub teenuste kvaliteet ja kättesaadavus erinevate kohalike omavalitsuste lõikes. Mis puutub eakate hoolekandeteenuste pakkumisse, siis leiab OECD, et see sõltub Eestis palju kohaliku omavalitsuse ressurssidest ning organisatsioonilisest võimekusest. OECD järeldeb, et hulk vajalikke eeldusi kogu riigis

kvaliteetsete avalike teenuste pakkumiseks on puudu. Seetõttu võime eeldada, et tulenevalt sotsiaalteenuste osutamise erinevast kvaliteedist kohalike omavalitsuste võrdluses, varieeruvad kohalikes omavalitsustes nii teenuste osutamise eesmärgid ja põhimõtted kui ka osutatavate teenuste valik.

Tõstes selle mõtte ümber mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemise võimaluste konteksti, võib uskuda, et eakate hoolekandeteenuste pakkumise põhimõtted ning teenustetüübid võivad erinevates kohalikes omavalitsustes varieeruda. Näiteks on PriceWaterhouseCoopers'i analüüs (2009) toonud välja, et osades kohalikes omavalitsustes puuduvad täielikult eakatele suunatud koduteenused, mistõttu on teenuste valik sõltuvalt inimese elukohast väga erinev.

Seega, kui Euroopa Liit lepib rahvusriikidega kokku tööhõive tõstmise eesmärgis, siis heaoluteenused, mis peaksid aitama kaasa tööjõu suurendamisele, on paljuskal kohaliku tasandi kujundada. Sealjuures ei kasuta Euroopa Liit eesmärkide saavutamiseks ranget õigusloomet, vaid toetub avatud koordineerimise meetodile. Euroopa Liidu tasandil mõistetakse avatud koordineerimise meetodit kui traditsioonilist valitsemist täiendavat mehhanismi, mida rakendatakse juhul, kui „harmoniseerimine ei ole teostatav ja regulatiivne konkurents võib osutada liiga riskantseks” (Trubeck ja Mosher 2003 tsiteerinud Szyszczak 2006: 488).

Nii lepivad Euroopa Liidu liikmesriigid kokku ühistes eesmärkides, ajakavades ning indikaatorites, mis eesmärkide saavutamist mõõdavad. See, kuidas nende eesmärkideni jõuda, on iga riigi määratleda ehk konkreetsed poliitikad ning meetodid selle eesmärgi saavutamiseks on iga riigi enda valida. Avatud koordineerimise meetodit kasutatakse selleks, et vahetada riikide vahel teavet ning õppida üksteise praktikatest. Krögeri kohaselt (2009: 13) on avatud koordineerimise meetod kui poliitiline protsess, milles määratletakse ühised sotsiaalsed normid ja väärtused. Seetõttu proovitakse läbi avatud koordineerimise meetodi ning mitmetasandilise valitsemise mudeli neid ühiseid norme ja väärtusi erinevates rahvusriikides ja kohaliku tasandi poliitikakujundamises populariseerida.

Mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemise toetamise kontekstis võib arvata, et eelnevalt kirjeldatud kolm Euroopa Liidu tasandilt tulenevat kontseptsiooni (sooline võrdõiguslikkus, sotsiaalne investeerimine ja sotsiaalne sidusus) avaldavad avatud koordineerimise meetodi kaudu mõju ka kohaliku tasandi poliitika kujundamisele. Samas puutuvad kohaliku tasandi poliitikakujundajad riiklikust tasandist enam kokku praktiliste probleemidega, mis nõuavad neilt kiiret ja parimal viisil lahendamist, mistõttu ei pruugi kohaliku tasandi poliitikakujundamine alati adekvaatselt reageerida Euroopa Liidu või rahvusriigi poolt edastatud poliitilistele signaalidele.

Euroopa Komisjon on leidnud (European Commission, 2009), et kohalikud omavalitsused on paljuski erinevad nendest rahvusriikidest, kus nad paiknevad, ning niisamuti võivad kohalikud omavalitsused siseriiklikult üksteisest erineda. Lisaks leiab Euroopa Komisjon, et siseriiklikult erinevad kohalikud omavalitsused üksteisest ka selles osas, kuivõrd toetatakse hoolekandeteenuste pakkumisega naiste tööturule sisenemist. Kuna kohalikel omavalitsustel on Eestis eakate hoolekandeteenuste korraldamises suhteliselt suur autonoomia ehk eakate hoolekande korraldamine toimub mitmetasandilise valitsemise kaudu, siis keskendub ka magistr töö eelkõige kohalikele tasandile ning hindab, kuidas toetab kohaliku tasandi eakate hoolekande korraldus mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste võimalusi tööturul osaleda.

### **1.2.3 Kohaliku tasandi poliitikakujundajate hoiakud**

Eakate hoolekande mitmetasandilise valitsemise tulemusena võib arvata, et kohaliku tasandi poliitikakujundamise protsessis osalejatel on mõju arendatavatele poliitikatele. Blomgren ja teised (2005: 548) on juhtinud tähelepanu sellele, et uute valitsemistehnikate analüüsimisel peaks pöörama enam tähelepanu inimestele: kodanikele, huvirühmadele, valitsejatele, kes on poliitikakujundamise protsessi kaasatud ning sealjuures tuleks oluliselt enam panna tähele, kuidas mõjutavad osalejad poliitika olemust, rakendamist ja elluviimist. Poliitikakujundamise protsessi kaasatud ei pruugi jagada ühist arvamust ning hoiakuid. Poliitikakujundamise efektiivsust võivad takistada vastanduvad veendumused, võimuvõitlus ja konkureerivad huvid. Thomson ja teised (2009) arvavad, et poliitikakujundamise protsessis osalejatel võib olla keeruline leida kompromiss organisatsiooni huvide ja ühiskondlike huvide

vahel. Kuna erinevate poliitikakujundamise protsessi kaasatute huvid ei pruugi ühtida, võivad varieeruda ka nende nägemused poliitiliste meetmete eesmärkidest ja vajalikkusest.

Uuringutest on selgunud, et erinevate kohaliku tasandi poliitiliste parteide ideoloogiast oleneb, milliseid meetmeid rakendatakse, toetamaks naiste tööturul osalemist. Nimelt võrdles Sundström (2003) erinevaid kohalikke omavalitsusi Saksamaal, Soomes ja Itaalias ning leidis, et kohalikes omavalitsustes, kus domineerisid vasakpoolsed parteid, toetati enam naiste õigust tööturul osaleda, mistõttu käsitleti ka hoolekannet kui avalikku vastutust. Kohalikes omavalitsustes, kus olid võimul parempoolsed erakonnad, rõhutati samas soorollidest tulenevaid erinevusi ning peeti hoolekannet perekonna ehk siis naiste vastutuseks. Nii eelistasid parempoolsete erakondade poolt juhitud kohalikud omavalitsused avalikele teenustele hoopis erasektori lahendusi. Sellest näitest võib järeldada, et oluline on hinnata kohaliku tasandi poliitikakujundajate hoiakuid, et välja selgitada, kuivõrd tähtsaks peetakse kohalikul tasandil eakaid mitteformaalselt hooldavate naiste tööturul osalemise soodustamist.

## **1.2 Probleemiseade**

Eelneva arutelu tulemusel võib uskuda, et mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist mõjutab see, kuivõrd toetab eakate hoolekande poliitikaraamistik soolise võrdõiguslikkuse ning sotsiaalse investeerimise põhimõtteid. Enne kui asuda Eesti poliitikaraamistiku analüüsi juurde, tuleks esmalt mõista, miks üleüldse on inimesed sunnitud ise eakate lähedaste eest hooldama.

Kui vanemaealine inimene ei suuda iseseisvalt hakkama saada, peetakse eaka esmaseks toetajaks tema perekonda. Eesti perekonnaseaduse (RT I 2009, 60, 395) § 96 järgi on eakal inimesel õigus perekonna abile ning tema alanevad või ülenevad sugulased on kohustatud teda aitama, kui ta ei ole suuteline tagama iseenda ülalpidamist. Teiselt poolt sätestab kohaliku omavalituse korralduse seaduse (RT I 1993, 37, 558) § 6 lg 1, et omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada vallas või linnas vanurite hoolekannet. See tähendab, et eaka lastel on perekonnaseadusest tulenevalt kohustus tagada eaka ülalpidamine ja kohalikul omavalitsusel on vastutus tagada eaka heaolu ning hoolekanne.



Nende põhimõtete järgimisel jõutaksegi olukorda, kus paljud inimese vananemisega kaasnevad probleemid lahendatakse kohaliku omavalitsuse ja perekonna koostööl ehk mõlemad pooled võtavad vastutuse, tagamaks eaka väärikas vananemine. Praktikas tähendab see, et suure osa eakate hooldusest teevad ära nende pereliikmed. Kuigi perekonnaseadusest tulenev ülalpidamiskohustus on sooneutraalne, võib uskuda, et mitteformaalseteks hooldajateks on ennekõike naised.

Mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste võimalusi tööturul osaleda võib oluliselt takistada eakatele suunatud formaalsete hoolekandeteenuste pakkumine Eestis. Nimelt nähtub tabelist 1 PricewaterhouseCoopersi hinnang eakate hoolekandeteenuste tegelikule jagumisele 2007. aastal ning hinnangulisele vajadusele 2008. aastal. Selgub, et nii 2007. kui ka 2008. aastal olid 37,8% kõigist 65-aastastest ja vanematest inimestest hooldusvajadusega. Samas moodustasid 2007. aastal 85,3% hooldusvajaduse teostajatest omastehooldajad ehk eaka inimese mitteformaalsed hooldajad. 14,7% hooldusvajadusest rahuldati läbi formaalsete teenuste.

Küll aga selgus PricewaterhouseCoopersi uuringust, et eakate vajadus formaalsete teenuste järele on tunduvalt suurem kui tegelik olukord. Nimelt on formaalsete teenuste vajadus hinnanguliselt 65-aastaste ja vanemate seas ligikaudu 25%. Kõige suuremad puudujäägid on analüüsi järgi just kodus osutatavate teenuste (koduteenuste, koduõdede) osas (PriceWaterhouseCoopers 2009).

**Tabel 1. Hinnang hooldusvajadusele ja selle jagunemine formaalse- ja omastehoolduse vahel**

<b>Hooldusteenuste vorm</b>	<b>Tegelik 2007</b>	<b>Osakaal 65+</b>	<b>Vajadus 2008</b>	<b>Osakaal 65+</b>
Formaalsed teenused	12 746*	5,6%	56 561	24,7%
Omastehooldus (hinnanguline)	73 810	32,2%	29 996	13,1%
Formaalne ja omastehooldus	86 556	37,8%	86 556	37,8%

Allikas: PricewaterhouseCoopers, 2009, Hoolduskoormuse vähendamiseks jätkusuutliku eakate hooldussüsteemi finantseerimissüsteemi väljatöötamine;

\*2007. aasta puhul on tegemist tegeliku näitajaga, teiste numbrite puhul hinnangutega.

Kuna formaalsete eakate hoolekandeteenuste pakkumine on niivõrd väike, sunnib kehtiv eakate hoolekandesüsteem eaka lähedasi ise nende hooldust teostama. Samas on Eurostati prognoos toonud välja<sup>3</sup>, et järgmise 50 aasta jooksul peab Eesti majandus arenema tingimustes, kus tööturule sisenejate arv on väiksem kui sealt lahkujate oma. Lisaks on Marksoo (2012) rõhutanud, et säilitamaks Eesti majanduse mahtu vähemalt tänasel tasemel, suureneb vajadus uute töötajate järele iga aastaga, mistõttu suureneb tulevikus vajadus ka kõrgema tööhõive järele. Võttes arvesse rahvastiku vananemise tendentsi, on Euroopa sotsiaalsüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks oluline, et üha enam tööealisest rahvastikust osaleks tööturul ning teeks seda kauem kui varem. Seetõttu on tähtis, et kasutataks ära kõigi inimeste tööjõupotentsiaal, sealhulgas ka nende inimeste oma, kes on tööturult lahkunud, sest peavad hoolitsema eakate lähedaste eest. Hoolduskoormusega naisi võiks näha tööjõureservina, kelle töölerakendamine võib nii majanduse mahu säilimiseks kui ka sotsiaalsüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks muutuda iga aastaga olulisemaks. Siinjuures tekib aga küsimus, kuivõrd nähakse mitteformaalselt eakaid hooldavates inimestes tööjõureservi ning kui palju üldse Eestis toetatakse nende püüdlusi tööturul osaleda?

Kuna praegusel hetkel puudub teadmine, kuidas poliitikaraamistik ning poliitikakujundajad toetavad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist, on oluline seda magistr töö käigus hinnata. Samuti on siiani vähe uuritud kohapealset ehk kohalikul tasandil toimuvat poliitikakujundamist, mistõttu see magistr töö keskendub mitmetasandilise valitsemise põhimõtet silmas pidades ennekõike kohaliku tasandi ehk Tartu linna eakate hoolekande poliitikakujundamisele.

Esiteks lähtub magistr töö Euroopa Liidu tasandilt tuleneva kolme olulise kontseptsiooni (sotsiaalse investeerimise, soolise võrdõiguslikkuse ning sotsiaalse sidususe) põhimõtete rakendumisele eakate hoolekande korraldamises. Teiseks käsitletakse riigitasandi poliitikaraamistikku määratlevaid dokumente ning hinnatakse, kuivõrd toetavad need mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist. Kolmandaks keskendutakse kohaliku tasandi poliitikaraamistikule ja poliitikakujundajate käsitlemisele ning hinnatakse

---

<sup>3</sup> Kui 2010. aastal oli Eestis 100 tööealise elaniku kohta keskmiselt 25 eakat, siis 2060. aastaks prognoosib Eurostat, et iga 100 tööealise elaniku kohta on Eestis keskmiselt 56 eakat. Vananev elanikkond seab küsimuse alla pensionide, tervishoiukulude ja muude vanemaealisi puudutavate sotsiaalkulude rahastamise, mistõttu on oluline, et tööturult võtaks osa võimalikult palju inimesi.

samuti, kuivõrd toetavad need mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist. Seega on magistritöö uurimisküsimused järgmised:

1. Millisel määral toetab mitmetasandilise valitsemise poliitikaraamistik mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist? Kuidas arvestatakse eakate hoolekandepoliitikate kujundamisel sotsiaalse investeerimise ning soolise võrdõiguslikkuse põhimõtetega?
2. Kuidas käsitlevad kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist?

## II METOODIKA

Magistritöö metodoloogiliseks printsiibiks on mitmetasandilise valitsemise teooria, mille keskmeks on kohaliku tasandi poliitikakujundamine. Seetõttu hindab magistritöö analüüsiosa eelkõige, kuidas mõjutab kohaliku tasandi eakate hoolekandesüsteem mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste võimalusi tööturul osaleda.

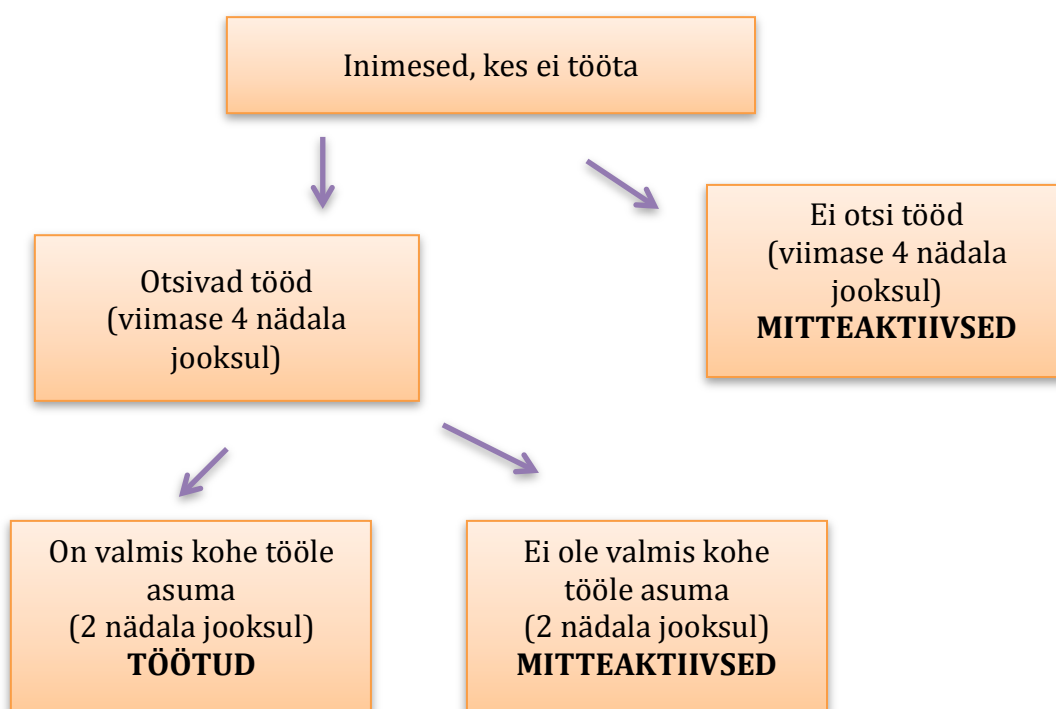
Lähtudes valitsemise ja mitmetasandilise valitsemise teooriatest, ei saa eakate hoolekandepoliitikate hindamisel jätta kõrvale Eesti riigi poliitikaraamistikku, mis samuti mõjutab seda, kuidas kohalikul tasandil eakate hoolekannet pakutakse ning mil määral soodustatakse mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturult osavõttu. Lähtuvalt valitsemise teooriast, võib samuti uskuda, et kohaliku tasandi poliitikakujundajatel on mõju kohalikul tasandil pakutavatele eakate hoolekandeteenustele. Hindamisel peetakse endiselt silmas magistritöö teoreetilises osas kirjeldatud kolme Euroopa Liidu kontseptsiooni, mis avatud koordineerimise meetodi kaudu mõjutavad nii riigi kui ka kohaliku tasandi poliitikakujundamist.

Järgneva peatüki eesmärk on määratleda metoodika, millele tugineb magistritöö analüüsiosa. Seetõttu määratletakse järgnevas peatükis hinnatavate poliitikate sihtgrupp ning kirjeldatakse kasutatavat uurimismeetodit, sealhulgas ka andmete kogumise ning analüüsi meetodit.

### 2.1 Poliitikakujundamise sihtgrupi määratlemine

Hindamaks, kuivõrd poliitikaraamistik ning kohaliku tasandi poliitikakujundajad toetavad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist, on huvipakkuv määratleda nimetatud poliitikate sihtgrupp ehk mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste üldkogum. Kuna FLOWS-i projekti raames uuriti just naiste tööturukäitumise ning kohaliku tasandi hoolekandesüsteemide omavahelisi seoseid, on ka magistritöö huviorbiidis just naissoost mitteformaalselt eakaid hooldavad inimesed. Selleks, et paremini mõista mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste paigutumist tööturul, esitletakse esmalt ülevaade rahvastiku jagunemisest tööturul.

Hoolduskoormuse tõttu tööturult eemal olevad naised on need, kes on lapsega kodus või hooldavad eakat inimest, kes endaga toime ei tule. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) määratluse kohaselt saab rahvastiku jagada majanduslikult aktiivseteks (hõivatuteks ja töötuteks) ning mitteaktiivsetes. Seega kuuluvad tööturult eemal olevad hoolduskoormusega naised mitteaktiivse rahvastiku hulka. See tähendab, et hoolduskoormusega naised ei ole osa tööjõust ehk nad ei ole tööga hõivatud ega otsi ka aktiivselt tööd. Tööotsimine ja valmisolek kohe tööle asuda on need omadused, mis eristavad töötuid mitteaktiivsetest. Töötute ja mitteaktiivsete inimeste erisust selgitab paremini joonis 1. Sellelt nähtub, et valmisolek kahe nädala jooksul tööd alustada ning see, kas inimene otsib tööd või mitte, määratlevad, kas tegemist on töötuga või mitteaktiivse inimesega.



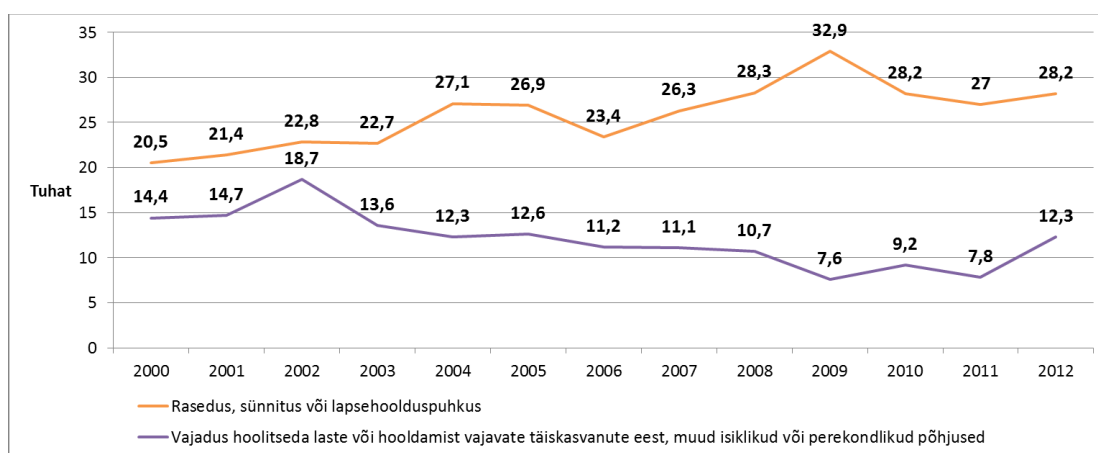
Joonis 1, Töötuteks ja mitteaktiivseteks klassifitseerimise kriteeriumid

Allikas: ILO metoodika

Tuginedes Eesti tööjõu-uuringule, on võimalik eristada, kui suur hulk naisi viibib tööturult eemal lapse või hooldamist vajava täiskasvanu tõttu. Jooniselt 2 nähtub, et nende naiste arv, kes on kodus rasedus-, sünnitus- või lapsehoolduspuhkuse tõttu, on aastatel 2000-2009

püsivalt kasvanud (välja arvatud 2005. ja 2006. aastal) ning seejärel aastatel 2010-2012 jäänud tasemele, mis on võrreldav aastatega 2004 ja 2005.

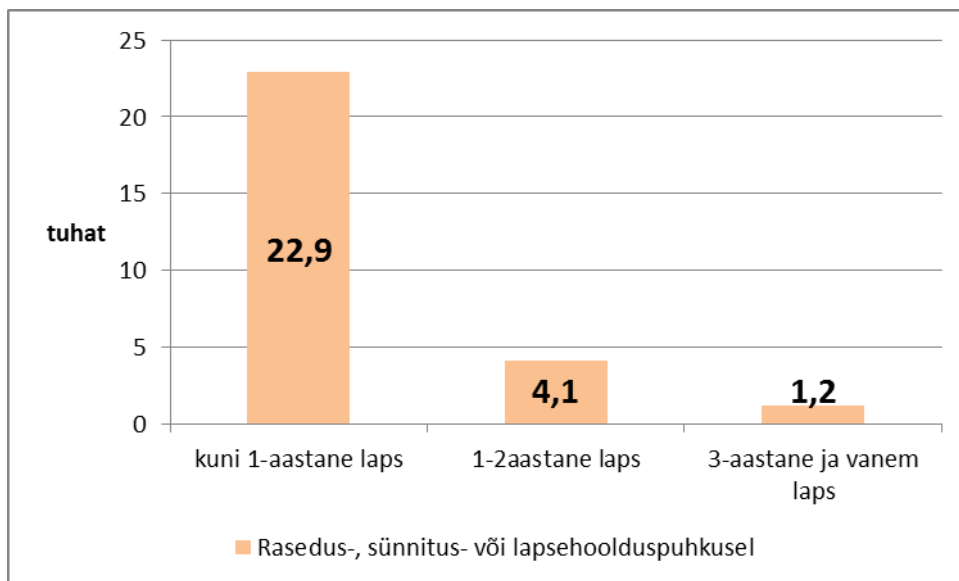
Samas kõigi nende naiste hulk, kes viibivad tööturult eemal seetõttu, et neil on vajadus hoolitseda laste või hooldamist vajavate täiskasvanute eest, on alates 2003. aastast igal aastal küll langenud (välja arvatud 2010. aasta), kuid siis 2012. aastal jällegi võrreldes eelneva aastaga hüppeliselt (56%) tõusnud. Nii oli 2012. aastal 12 300 naist, kes viibisid tööturult eemal laste või eakate hooldamise eesmärgil ning 28 200 naist, kes olid rasedus-, sünnitus- või lapsehoolduspuhkusel.



Joonis 2, Tööturul mitteaktiivsed naised põhjuse järgi, tuhat

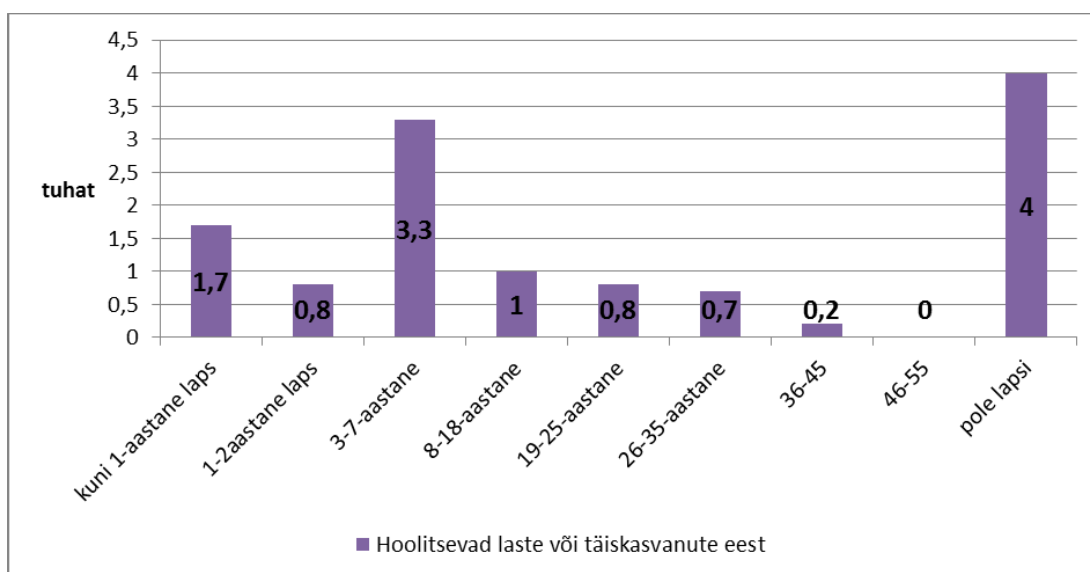
Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring

Joonistel 3 ja 4 on välja toodud, kuivõrd kaks mitteaktiivsuse kategooriat omavahel erinevad. Nendelt nähtub, et 2012. aastal oli kõigist nendest naistest, kes viibisid rasedus-, sünnitus- või lapsehoolduspuhkusel, 95%-l 2-aastane või noorem laps. Nendest naistest, kes olid tööturult eemal, kuna pidid hoolitsema laste või hooldamist vajavate täiskasvanute eest, oli 20%-l alla 2-aastane laps. Seetõttu võib järeldada, et esimese mitteaktiivsete naiste kategooria puhul on suures osas tegemist naistega, kes tõenäoliselt, tulenevalt noorima lapse vanusest, ei ole valmis tööturule kahe nädala jooksul naasma, samas kui teise kategooria puhul on 3-aastase või vanema lapsega naisi palju enam. Sellest võib järeldada, et nende inimeste puhul on tegemist naistega, kes tõenäoliselt hooldavad last, kellele oleks võimalik leida lasteaiakoht, või kes on kodus seetõttu, et peavad hoolitsema puudega lapse või hooldust vajava täiskasvanu eest.



Joonis 3, Mitteaktiivsed naised rasedus-, sünnitus- või lapsehoolduspuhkusel, noorima lapse vanus, tuhat, 2012

Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring

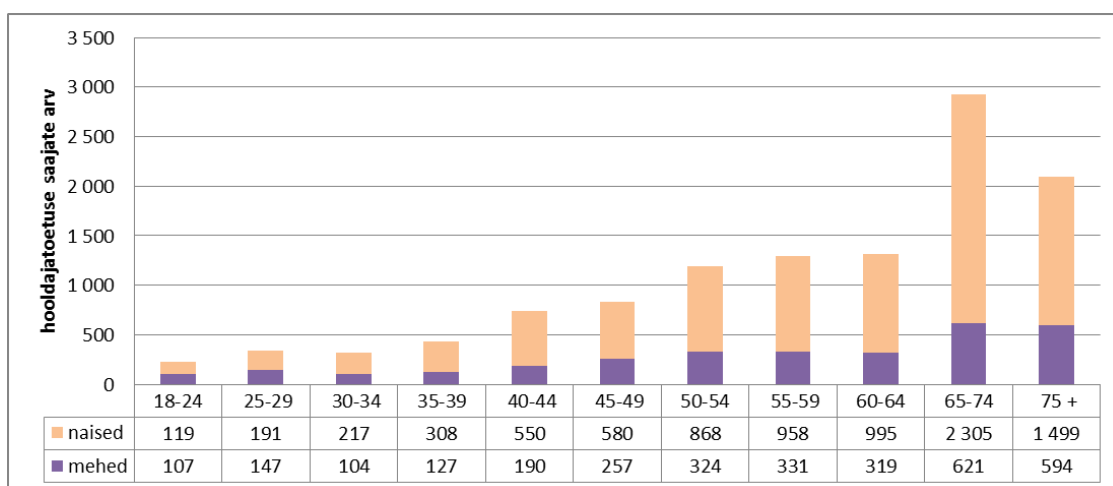


Joonis 4, Mitteaktiivsed naised, vajadus hoolitseda laste või teiste pereliikmete eest, noorima lapse vanus, tuhat, 2012

Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring

Mitteformaalselt eakaid hooldavatele inimestele peab kohalik omavalitsus nende soovi korral maksma hooldajatoetust. Nimelt sätestab sotsiaalhoolekande seaduse § 23, et „valla- või

linna- ja valitsus võib määrata ja maksta 18-aastase ja vanema inimese teovõimelisele hooldajale või eestkostjale hooldajatoetust kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras.” 2013. aasta aprillis maksti hooldajatoetust 11 711 täiskasvanuid mitteformaalselt hooldavale inimesele. Hooldajatoetuse saajatest 73,4% ehk 8590 inimest olid naised ning 26,6% ehk 3121 inimest mehed. Seega on täiskasvanuid mitteformaalselt hooldavate inimeste seas tunduvalt enam naisi kui mehi. Jooniselt 5 nähtub, et 57,1% kõigist hooldajatoetuse saajatest on nooremad kui 64 eluaastat. Kuigi vanuserühmade lõikes on kõige enam just 65-74-aastaseid hooldajaid, on mõnevõrra murettekitav, et üle poole hooldajatoetuse saajatest on tööealised elanikud.



Joonis 5, Täiskasvanud inimeste hooldajad, kellele maksti toetust inimeste hooldamise eest 2013. aasta aprillis

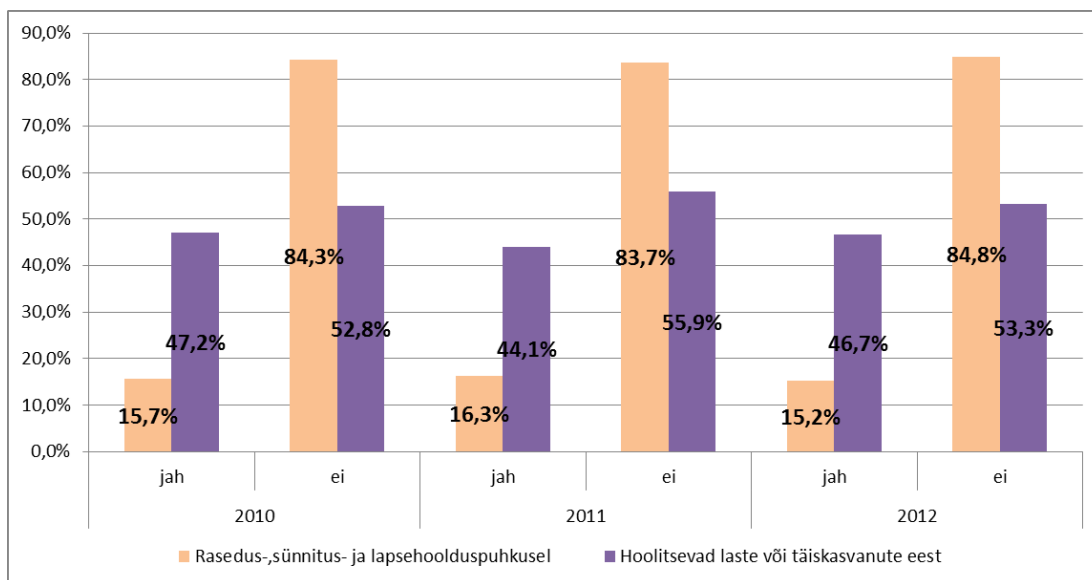
Allikas: Sotsiaalministeerium, STAR-i andmed seisuga 04.05.2013

Kuigi hooldajatoetuse saajate statistika iseloomustab hästi mitteformaalsete hooldajate soolist jagunemist, ei saa olla veendunud, et kõik toetuse saajad tööturul ei osale. Põhjus tuleneb sellest, et hooldajatoetuse maksmise korra kehtestab kohalik omavalitsus ning mõnes kohalikus omavalitsuses võib üheaegne töötamine ning toetuse saamine olla lubatud. Kui aga heita taas pilk Eesti tööjõu-uuringu andmetele ning nendele mitteformaalsetele hooldajatele, kes tööturul ei osale, nähtub jooniselt 6, et 2012. aastal soovis tööle asuda 15,2% nendest naistest, kes olid kodus rasedus-, sünnitus- või lapsehoolduspuhkuse tõttu, samas kui kõigist



nendest, kes olid tööturult eemal, kuna hoolitsesid laste või täiskasvanute eest, soovis tööle asuda 46,7% naistest.

Magistritöö kontekstis on oluline rõhutada, et nende naiste seas, kes olid tööturult eemal seetõttu, et pidid hoolitsema laste või täiskasvanute eest, oli soov tööturul osaleda tunduvalt suurem kui teises võrreldud mitteaktiivsete naiste rühmas. Samuti ei ole need osakaalud viimase kolme aasta jooksul oluliselt muutunud. Seega võib järeldada, et 2012. aastal oli Eestis 5 700 naist, kes olid tööturult eemal, kuna hooldasid last või hooldust vajavat täiskasvanut ja 4 300 naist, kes olid tööturult eemal sünnitus-, rasedus- või lapsehoolduspuhkuse pärast ning soovisid asuda tööle.



Joonis 6, Mitteaktiivsed naised põhjuse järgi, soov asuda tööle, osakaal, 2010-2012

Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring

## 2.2 Uurimismeetod

Saavutamaks püstitatud magistritöö eesmärk, lähtub magistritöö analüüs kvalitatiivsetest uurimismeetoditest, mis võimaldavad tõlgendada ja seletada, kuidas poliitikaraamistik ning poliitikakujundajad toetavad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist. Püstitatud eesmärki ei ole võimalik saavutada kvantitatiivsete uurimismeetodite kaudu. Oluline on kvalitatiivsetele meetoditele toetudes hinnata, kuivõrd poliitikaraamistik ning

poliitikakujundajad toetavad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist. Seetõttu ei ole magistritöö eesmärk otseselt uurida mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi, vaid poliitikaraamistikku, mis määratleb selle sotsiaalse grupi võimalused tööturul osaleda. Selleks lähtub magistritöö analüüsiosa kvalitatiivse hindamise meetodist (inglise keeles *qualitative evaluation research*).

Flick ja teised (2004: 139) on välja toonud, et kvalitatiivset hindamist võib mõista kui teaduslikku vastust, mis kontrollib poliitiliste programmide tõhusust, efektiivsust, eesmärgi täitmist. Autorid lisavad, et kvalitatiivne hindamine toimub valdkonnas, kus eksisteerivad erinevad võimustusüsteemid ja huvigrupid, mistõttu kvalitatiivne hindamine on paratamatult seotud problemaatiliste sotsiaalsete situatsioonide, trendide, poliitikate ja nende mõjudega. Seega kasutatakse kvalitatiivset hindamismeetodit tihtipeale erinevate poliitiliste programmide analüüsimiseks ning sealjuures vaadeldakse uuritavate poliitikate tõhusust, eesmärgipärasust, efektiivsust ja teisi valitud karakteristikuid.

Flick ja teised (2004: 138-139 viidates Cuba ja Lincon 1989 ja Patton 1997) on välja toonud kvalitatiivse hindamise kui meetodi neli arenguetaapi. Kui esmalt alustati poliitiliste programmide hindamisel kvantitatiivsete eesmärkide mõõtmisest, siis nüüdseks on meetod arenenud nii kaugele, et peale tulemuste hinnatakse ka meetmete eesmärkide asjakohasust. Ka see magistritöö hindab, kuidas poliitikaraamistikus püstitatud eesmärgid toetavad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist. Sealjuures on oluline, et poliitilisi eesmärke ei vaadeldaks mitte ainult hinnatavate programmide keskselt, vaid selles keskkonnas, kus nad paiknevad laiemalt, mistõttu magistritöö analüüsiosa lähtubki kolmest varemkirjeldatud Euroopa Liidu tasandi kontseptsioonist.

Magistritöö analüüsiosa on jagatud kaheks: dokumentide analüüsiks ja poolstruktureeritud intervjuude analüüsiks. Seda on tehtud, kuna mitmetasandilise valitsemise kontseptsioonist lähtuvalt toimub eakate hoolekande pakkumine Eestis kohalikul tasandil, mistõttu on peale riikliku ja kohaliku tasandi poliitikaraamistiku oluline anda ülevaade kohaliku tasandi poliitikakujundajate seisukohtadest, mis seletavad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste positsiooni selles raamistikus. Seega võib dokumentide analüüsi mõista kui poliitikaraamistiku kirjeldavat analüüsi ning intervjuude analüüsi kaudu antakse sellele

kirjeldusele selgitusi. Järgnevalt esitletakse mõlema analüüsiosa andmekogumise meetodit ning analüüsimeetodit.

### **2.2.1 Dokumendid kui andmed**

Poliitikaraamistikku kujundavad mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi puudutavad seadused, nii riigi kui ka kohaliku tasandi valitsusprogrammid ning mõlema tasandi arengukavad ja strateegiad. Nimetatud allikaid võib laiemas mõttes pidada dokumentideks. Flick (2006: 245-246) on välja toonud, et dokumentide analüüsiga on võimalik täiendada teisi andmekogumismeetodeid, näiteks intervjuusid, või siis kasutada seda iseseisva meetodina. Uurimistöös ongi kombineeritud dokumentide analüüs ja intervjuude analüüs, sest lähtuvalt Flickist (2006: 251) on dokumentide analüüs iseseisva meetodina liiga piiratud lähenemine.

Siinjuures on aga oluline mõista analüüsitavate dokumentide iseloomu. Burnham ja teised (2008) on viidates Webbile ja Webbile (1932:98-100) välja toonud, et dokumendid ei ole kirjutatud selleks, et informeerida ajaloolasi ja teadlasi, vaid nende eesmärgiks on mingit tegevust ellu viia. Nii näiteks erinevad dokumendid kirjanduslikest tekstidest selle poolest, et tegemist on originaaltekstidega.

Webbide kohaselt (1932: 98-100, viidanud Burnham jt 2008) on dokumendid kui algallikad ehk faktid iseenesest, mitte teistel faktidel põhinevad kirjutised. Selle lähenemise kohaselt ei saaks näiteks teadusartikleid pidada algallikateks, sest need juba iseenesest koosnevad erinevatest algallikatest ehk loovad algallikatele toetudes uut teadmist. Seetõttu leiavad Webbid (1932: 98-100 viidanud Burnham jt 2008), et pädeva analüüsi juures on oluline, et uurija kasutab analüüsis algallikaid, mitte tekste, mis põhinevad algallikatel. Käesolevas magistritöös kasutataksegi dokumentide analüüsis algallikaid ehk hinnatakse poliitikaraamistikku kujundavaid dokumente, mitte allikaid, mis neid dokumente kirjeldavad.

Selleks, et mõista, kuivõrd toetavad analüüsitavad dokumendid mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturule toomist, tuleb peale otseste poliitiliste eesmärkide mõista ka püstitatud eesmärkide raamistikku. Burnham ja teised on välja toonud (2008: 212), et

dokumendid ei saa iseenda eest rääkida ehk nende tähendus ning mõte avalduvad ainult siis, kui me paigutame need laiemasse analüütilisse konteksti.

### **2.2.2 Dokumentide analüüsimetod**

Dokumentide analüüsis lähtutakse valitsemise ning mitmetasandilise valitsemise teooriatest. Mitmetasandilise valitsemise kontseptsiooni rakendamisel kujundab eakate hoolekande poliitikaraamistiku nii riiklik kui ka kohalik tasand, mistõttu on oluline hinnata mõlema tasandi poliitikaraamistikku kujundavaid dokumente. Niisamuti on eakate hoolekande mitmetasandilise valitsemise korral olulised riigiülesed poliitilised suundumused, mistõttu lähtub analüüs ka kolmest varem kirjeldatud teoreetilisest lähtekohast. Magistritöös on uuritavaks kohalikuks tasandiks Tartu linn.

Dokumentide analüüsi käigus antakse vastused järgnevatele küsimustele:

1. Kuidas toetavad või takistavad riiklikud regulatsioonid ehk õigusaktid mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste osalemist tööturul?

Analüüsitavad dokumendid:

- Töölepingu seadus (TLS) - reguleerib töötaja ja tööandja vahelist töösuhet.
- Tööturuteenuste ja toetuste seadus (TTTS) - reguleerib tööturuteenuste osutamist ja tööturutoetuste maksmist.
- Perekonnaseadus (PKS) – reguleerib abikaasadevahelisi õigussuhteid, vanemate ja laste vahelisi õigussuhteid ning alaealiste ja täisealiste eestkoste puhul tekkivaid õigussuhteid.
- Sotsiaalhoolekande seadus (SHS) - sätestab sotsiaalhoolekande organisatsioonilised, majanduslikud ja õiguslikud alused ning reguleerib sotsiaalhoolekandes tekkivaid suhteid.
- Soolise võrdsõiguslikkuse seadus (SoVS) - tagab soolise võrdse kohtlemise ning edendab naiste ja meeste võrdsõiguslikkust.

2. Kuidas toetavad valitsusprogramm ja riigitasandi arengukavad mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist?

Analüüsitavad dokumendid:

- Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ja Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm aastateks 2011-2015 - Erakond Isamaa ja Res Publica Liidu ja Eesti Reformierakonna kokkulepe valitsuse prioriteetides ja eesmärkides perioodil 2011-2015.
- Sotsiaalministeeriumi arengukava 2013-2016 – ministeeriumi valitsusala strateegiline dokument.
- Inimressursi arendamise rakenduskava 2007-2013 - eesmärgiks on „kavandada aastateks 2007–2013 haridust, teadus- ja arendustegevust, noorsootööd, tööturgu, ettevõtlust ning haldusvõimekuse tõstmist toetavad tegevusi, mis soodustavad liikumist teadmistepõhise majanduse ja ühiskonna poole” (Inimressursside arendamise rakenduskava... 5).
- Hoolekande kontseptsioon - eesmärgiks on „...määratleda Eesti hoolekandepoliitika üldised alused ja meetmed olukorra parandamiseks lähiaastatel” (Hoolekande kontseptsioon... 3). Kuigi hoolekandekontseptsioon võeti vastu 2004. aastal ning selle kaudu nähti ette tegevusi aastateks 2004-2007, on see kõige viimane arengudokument, mis hoolekandevaldkonda peale sotsiaalhoolekande seaduse reguleerib.
- Aktiivsena vananemise arengukava 2013-2020 - põhieesmärgiks on „vanusesõbraliku ühiskonna kujundamine ning vanemaealiste elukvaliteedi ja võrdsete võimaluste kindlustamine” (Aktiivsena vananemise arengukava... 5).

3. Kuidas toetab Tartu linna poliitikaraamistik mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist? Sealjuures hinnata, kuivõrd lähtuvad Tartu linna eakate hoolekande poliitilised valikud riigitasandi ja Euroopa Liidu poliitikasuundumustest?

Analüüsitavad dokumendid:

- Eesti Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu koalitsioonilepe Tartu linna valitsemiseks aastatel 2011–2013 - tugineb Eesti Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valimisprogrammidele 18. oktoobri 2009. aasta Tartu Linnavolikogu valimisteks, Tartu linna arengukavadele, osapoolte maailmavaatelisusele ning teiste erakondade 2009. aasta valimisprogrammidele.
- Tartu linna arengukava aastateks 2013-2020 – eesmärk on „tagada järgnevatel aastatel erinevate linnaelu valdkondade tasakaalustatud ja jätkusuutlik areng. Tartu linn soovib arengukava elluviimisega parandada tartlaste elukvaliteeti ning muuta Tartu atraktiivsemaks investoritele ja linna külalistele“ (Tartu linna arengukava... 3).

### **2.2.3 Intervjuud kui andmed**

Lähtudes mitmetasandilise valitsemise kontseptsioonist, on võimalik määratleda poliitikaraamistik ning mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste positsioon selles, kuid õigusaktidel ja arengukavadel põhinev arusaam ei anna ülevaadet seisukohtadest, mis põhjendaksid hooldajate positsiooni selles raamistikus. Mõistmaks paremini mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturule siirdumise võimalusi, on oluline peale poliitikaraamistiku analüüsi teha ka intervjuud Tartu linna poliitikakujundajatega.

Rubin ja Rubin (2005) on välja toonud, et uuringud, mis kasutavad kvalitatiivset intervjuerimist, võimaldavad näha tõstatud probleeme uues valguses. Seega, kui magistritöö analüüsiosa tugineks ainult poliitikaraamistiku analüüsile, ei oleks võimalik mõista üldisi väärtusi ja hoiakuid, mis valitsevad uuritavas kohalikus omavalitsuses ehk ei saaks anda hinnangut, kuidas käsitlevad kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturule siirdumist. Võib uskuda, et poliitikakujundajate hoiakud ja kultuurilised arusaamad mõjutavad planeeritavate poliitiliste meetmete sisu. Seetõttu saab intervjuudele tuginedes analüüsida, kui suur roll on kohalikel omavalitsustel mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist soodustavate poliitiliste meetmete kujundamisel.

Samas on analüüsi käigus oluline jälgida, kas ja mil määral peidavad poliitikakujundajate veendumused endas riiklikke ja Euroopa Liidu tasandilt pärit väärtusi.

## **2.2.4 Intervjuude andmekogumismeetod ja valim**

Mõistmaks poliitikakujundamise protsesside tagamaid, tehti<sup>4</sup> FLOWS-i projekti tarbeks Tartu linna poliitikakujundajatega poolstruktureeritud intervjuud. Valitsemise kontseptsiooni kohaselt on poliitika kujundamise protsessi kaasatud peale ametnike ja poliitikute ka erinevad huvigrupid ning kodanikeühendused, mis tähendab, et poliitikakujundajateks ei saa pidada ainult rahva poolt valitud esindajaid või riigi- ja kohaliku omavalitsuse töötajaid. Avaliku poliitika kujundajad võivad olla erinevad huvirühmad (nii valitsusevälised kui ka – sisesed), valitsusasutused, poliitikanõustajad ning mõttekojad (Young, Quinn 2002: 6-7). Seetõttu oli oluline peale Tartu linnavalitsuse ametnike intervjuuerida ka väljaspool linnavalitsust töötavaid inimesi, kes on samuti kaasatud poliitikakujundamise protsessi.

Kuna FLOWS-i projekti raames oli peale eakate hoolekande poliitikakujundajate oluline kaardistada ka kõigi nende poliitikakujundajate arusaamad, kes puutuvad üleüldse kokku hoolduskoormusega naiste olukorraga, intervjueriti ka lastehoiu, elukestva õppe ja kutsehariduse valdkonna poliitikakujundajaid. Kokku viidi perioodil 10.-23. november 2011 läbi 9 intervjuud, kuid magistritöö tarbeks kasutatakse ainult 5 intervjuu materjali. Ülejäänud 4 intervjuud, mis magistritööst välja jäävad, olid tehtud lastehoiu ja kutsehariduse valdkonna poliitikakujundajatega, kellel pole otsest mõju eakate hoolekandepoliitika kujundamisele. Seetõttu kasutatakse käesolevas magistritöös järgmiste poliitikakujundajate intervjuusid:

- 2 Tartu linnavalitsuse töötajat;
- 1 Tartu linna sotsiaaltöötaja;
- 1 Tartu Töötukassa esindaja;
- 1 mittetulundusühenduse juhataja.

---

<sup>4</sup> FLOWSi projekti raames osales magistritöö autor poolstruktureeritud intervjuude läbiviimises ehk intervjueris projekti Eesti-poolse vastutava täitja poolt välja valitud Tartu linna poliitikakujundajaid. Seejärel transkribeeris magistritöö autor intervjuud ning kirjutas kogutud andmete tuginedes intervjuude analüüsi.

Kõik intervjuud viidi läbi intervjuueeritavatele sobival ajal ning sobivas kohas. Kuna intervjuueeritud poliitikakujundajate puhul on tegemist tiheda töögraafikuga inimestega, oli intervjuueerimise aja kokkuleppimine küllaltki aeganõudev protsess. Kõik intervjuud toimusid intervjuueeritavate töökohas ehk nende kabinetis, sest nii oli neil võimalik intervjuu paremini oma päevakavasse sobitada. Samuti võib seda pidada heaks intervjuueerimise asukohaks, sest intervjuueeritavad tundsid ennast oma töökeskkonnas mugavalt ning olid valmis küsimustele vastama. Intervjuud kestsid keskmiselt 1 tund ja 20-30 minutit.

Kogumaks intervjuudega andmeid soovitud uurimisküsimusele, juhendus magistritöö autor intervjuu kavast, mis oli paika pandud FLOWS-i projekti neljanda ja kolmanda alateema juhtivate töögruppide ehk Tartu, Jyväskylä ja Hamburgi Ülikooli uurimisrühmade poolt (vaata Lisa 1). Uurimisküsimustele vastuste saamiseks viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud. Flick ja teised (2004) on välja toonud, et poolstruktureeritud intervjuu vormi kasutamine võimaldab uurijal olla paindlik ehk uurija orienteerub intervjuud tehes küll varem paika pandud intervjuu kavast, kuid võib intervjuu käigus intervjuueeritavalt küsida täpsustavaid küsimusi.

Poolstruktureeritud intervjuu vormi kasutamine on õigustatud seetõttu, et intervjuude eesmärk oli küll teada saada poliitikakujundajate hoiakud seoses mitteformaalselt eakaid hooldavate inimestega, kuid sealjuures koguda ka informatsiooni Tartu linna eakate hoolekandesüsteemi kohta. Seetõttu oli oluline, et intervjuueerija saaks huvipakkuvate teemade korral kohandada oma küsimusi lähtuvalt sellest, mida intervjuueerija räägib või on nõus avaldama.

Meuser ja Nagel (2002 viidanud Flick 2006) on välja toonud, et üheks poolstruktureeritud intervjuu vormiks on ekspertintervjuud. Ekspertintervjuudes ei paku intervjuueeritavad uurijale huvi mitte niivõrd (terviklike) inimestena, kuivõrd ekspertidena teatud valdkonnas (Flick 2006). See tähendab, et ekspertintervjuude puhul huvitub uurija ekspertide teadmistest, mitte isiklikest kogemustest. FLOWS-i projekti tarbeks läbi viidud ja magistritöös kasutatatud intervjuusid võib pidada ekspertintervjuudeks, sest eesmärgiks oli teada saada intervjuueeritavate seisukoht ning teadmised eakate hoolekandevaldkonna korraldamisest, kuid mitte analüüsida nende kogemusi.



### **2.2.5 Intervjuude analüüsimetod**

Pärast intervjuude läbiviimist transkribeeriti intervjuude materjal, mis lõi aluse edasiseks analüüsiks. Intervjuude transkribeerimine toimus esmalt temaatilise kodeerimise kaudu ehk intervjuude kodeerimisel lähtuti intervjuu kavas esitletud küsimustest. Kasutamaks intervjuude transkriptsioone magistritöös, kodeeriti intervjuude transkriptsioonid pärast dokumentide analüüsimist uuesti, lähtudes sealjuures dokumentide analüüsis vastamata jäänud küsimustest. Küsimused, mille lõikes intervjuud uuesti kodeeriti, on järgmised:

1. Kuidas rakendatakse poliitikaraamistikust tulenevat autonoomiat eakate hoolekande korraldamises ning mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste toetamises?
2. Kuidas käsitlevad kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi?
3. Mil määral näevad kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalset eakate hooldust soospetsiifilise probleemina?

Seega oli tegemist deduktiivse intervjuude temaatilise kodeerimisega ehk teemad, mille lõikes kodeerimine toimus, tulenesid dokumentide analüüsis tõstatunud küsimustest. Flick (2006) on välja toonud, et ekspertintervjuude tõlgendamise eesmärk on analüüsida ja võrrelda omavahel erinevate ekspertide teadmisi. Lisaks leiab Flick (2006), et temaatilises kodeerimises peaks võrdlema intervjuueeritavaid valitud teemade lõikes. Seetõttu ongi intervjuude analüüsi käigus oluline välja selgitada, kas erinevate poliitikakujundajate arvamused on võrreldavate küsimuste lõikes ühesugused või erineb seal vastuolusid. Kui poliitikakujundajate arvamused teemade lõikes ei ühti, on välja toodud poliitikakujundaja arvamus, mis käsitletud teemaga vastandub.

### **2.2.6 Uurimuse eetiline aspekt**

Kvalitatiivsete intervjuude läbiviimisel on oluline tagada intervjuueeritavate anonüümsus, mistõttu kinnitas ka intervjuueerija enne intervjuude algust intervjuueeritavatele, et analüüsis ei kasutata nende nimesid ega nende ameti täpseid nimetusi. Kuna Tartu linna poliitikakujundajad on küllaltki pisike kogukond inimesi, oleks ametinimetuste lisamisel

võimalik tuvastada, milliste intervjueeritavatega tegemist on. Seetõttu ei ole magistritöös esitletud intervjueeritavate nimesid ega ametinimetusi. Pärast magistritöö kaitsmist hävitatakse intervjuude transkriptsioonid.

## **III TULEMUSED**

### **3.1 Dokumentide analüüs**

Lähtuvalt eelmises peatükis esitletud dokumentide analüüsi meetodist, hinnatakse järgnevalt, kuivõrd toetab riigi ning kohaliku tasandi poliitikaraamistik mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist. Seega antakse vastus esimesele püstitatud magistritöö küsimusele. Hindamisel peetakse endiselt silmas magistritöö teoreetilises osas kirjeldatud kolme Euroopa Liidu kontseptsiooni, mis avatud koordinatsiooni meetodi kaudu mõjutavad nii riigi kui ka kohaliku tasandi poliitikakujundamist. See tähendab, et hindamise käigus on oluline anda vastus, kuidas arvestavad dokumendid soolise võrdõiguslikkuse peavoolustamise strateegia ehk naiste ja meeste erinevate huvidega. Seetõttu on oluline määratlada, kas dokumendid aitavad kaasa soolise võrdõiguslikkuse edendamisele või taasloovad soolõhesid. Lisaks pööratakse tähelepanu, kuidas eakate hoolekandepoliitikate kujundamisel on arvestatud sotsiaalse investeerimise põhimõtetega ehk kuivõrd nähakse eakate hoolekandeteenuste arendamises abinõu, mis aitab saavutada mitteformaalsete hooldajate kõrgemat tööhõivet.

Samuti analüüsitakse dokumente sotsiaalse sidususe teooria vaatenurgast ehk hinnatakse, kuivõrd võivad analüüsitavad dokumendid luua sotsiaalset ebavõrdsust või hoopiski toetada mitteformaalsete hooldajate kodanikuks olemist. Dokumentide analüüsi käigus ei ole eesmärgiks esitleda kõiki punkte dokumentides, mis arvestavad nimetatud kolme Euroopa Liidu tasandi kontseptsiooniga, vaid hindamise käigus lähtutakse ainult mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemise toetamise perspektiivist.

#### **3.1.1 Kuidas toetavad või takistavad riiklikud regulatsioonid ehk õigusaktid mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste osalemist tööturul?**

Olenevalt seadustes sätestatud põhimõtetest võivad analüüsitavad õigusaktid toetada või hoopiski takistada mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist. Seetõttu on oluline mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste perspektiivist analüüsida, kuidas toetavad õigusaktid nende tööturul osalemist.

Mitteformaalseid hooldajaid nähakse analüüsitud õigusaktides kõige enam seaduse subjektina SoVS-is, mis toob välja tööelulised olukorrad, kus naised nende hoolduskoormuse tõttu diskrimineerida ei tohi. Nii sätestab SoVS § 6 juhtumid, mida peetakse tööelus diskrimineerivateks olukordadeks. § 6 kohaselt diskrimineerib tööandja töötajat, kui „...otsuseid tehes jätab isiku kõrvale või kohtleb teda muul moel halvemini raseduse, sünnitamise, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise või mõne muu soolise kuuluvusega seotud asjaolu tõttu.“ Seega võib järeldada, et SoVS toetab mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist.

Samuti peitub TLS-is punkte, mis toetavad mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist. Nimelt on mitteformaalselt eakaid hooldavad naised nii tööle saamisel kui ka töösuhte lõpetamisel kaitstud hoolduskoormusest tuleneva ebavõrdse kohtlemise eest. Töölesaamisel toetab TLS-i § 11 lg 1 mitteformaalselt eakaid hooldavaid naisi seeläbi, et keelab tööandjal „...lepingueelsetel läbirääkimistel või töölepingu sõlmimist muul viisil ette valmistades, sealhulgas töökuulutuses või töövestlusel, nõuda töölesoovijalt andmeid, mille vastu tal puudub õigustatud huvi.“ TLS-i seletuskiri (Seletuskiri töölepingu seaduse... 21) kirjeldab, et praktikas on levinud olukorrad, kus tööandja tunneb huvi töötaja eraeluliste andmete ja näiteks laste kasvatamise kohta, kuigi taolises olukorras puudub tööandjal õigustatud huvi ning taolise informatsiooni kasutamine töötaja valikul viib diskrimineerimiseni. Töösuhte lõpetamist tulenevalt sellest, et töötaja hooldab eakat, takistab TLS-i § 92, mille kohaselt ei ole tööandjal õigus töölepingut üles öelda seetõttu, et töötaja täidab olulisi perekondlikke kohustusi. TLS-i seletuskiri mõistab oluliste perekondlike kohustustena näiteks „laste kasvatamist, vanemate hooldamist jmt“ (Seletuskiri töölepingu seaduse... 73).

Kuna kõik analüüsitud seadused on sooneutraalsed ehk sätestatud regulatsioonid kehtivad võrdselt nii meestele kui ka naistele, võib seadustes peituda kohti, mis aitavad taasluua soolõhesid. Kõige enam takistab analüüsitud õigusaktidest mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist TTTS. Nimelt sätestab TTTS-i § 6 lg 5 punkt 8, et töötuna ei võeta arvele isikut, kes „hooldab puudega isikut ja valla- või linnavalitsus maksab talle hooldamise

eest toetust.” Seega ei saa mitteformaalsed eaka inimese hooldajad, kes kohaliku omavalitsuse poolt hooldajatoetust saavad, ennast TTTS-i järgi töötuks registreerida.

Eelnevalt selgus, et 73% hooldajatoetuse saajatest on naised, mistõttu takistab TTTS naistel meestega võrreldes oluliselt enam töötuks registreerimist. See ei tähenda muidugi, et hooldajatoetuse maksmine ning töölkäimine oleksid õigusaktidega keelatud (kuigi kohalikud omavalitsused võivad taolisi piiranguid ise kehtestada), kuid tulenevalt suurest hoolduskoormusest, võivad mitteformaalsed hooldajad tööturult kõrvale jääda ning siis, kui neil peaks tekkima soov tööturule siseneda, ei saa nad seda teha töötuks registreerides. Kuigi TTTS-i eesmärk on tagada tööealise elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive, siis jättes mitteformaalselt eakaid hooldavad inimesed töötuks registreerimise võimlausest ilma, ei aita see kindlasti saavutada kõrgemat tööhõivet, vaid hoopis pärsib selle saavutamist.

Samuti võib PKS aidata kaasa soolõhede suurendamisele, kuna eaka lähedastele kehtestatakse seadusega eaka ülalpidamiskohustus. Kuigi ülalpidamiskohustus ei ole sätestatud ainult naistele, siis tulenevalt soorollipärasest käitumisest võib ülalpidamiskohustusest tulenev hoolduskoormus takistada naistel meestega võrreldes enam tööturul osaleda, mistõttu ei edenda PKS soolist võrdõiguslikkust ning võib hoopiski takistada sotsiaalse sidususe saavutamist.

Peale PKS-i peitub ka TLS-is regulatsioone, mis võivad mitteformaalseid hooldajaid ebavõrdsemasse olukorda panna ning pärssida soolise võrdõiguslikkuse ja sotsiaalse sidususe saavutamist. Nimelt pöörab TLS küll tähelepanu laste või puuetega laste hooldamisest tulenevale täiendavale hoolduskoormusele, mille leevendamiseks sätestab seadus emale või isale võimaluse täiendavaks lapsepuhkuseks<sup>5</sup>, kuid mitteformaalsetele eakate hooldajatele seadus lisapuhkusepäevi ei võimalda. See tähendab, et mitteformaalselt eakaid hooldavaid naisi ei peeta TLS-i järgi riskigrupiks, kelle tööturul osalemist peaks eraldi regulatsioonidega toetama, samas kui lapsevanemaid nähakse sihtgrupina, kelle hoolduskoormus võib takistada tööelus osalemist.

---

<sup>5</sup> TLS § 63 kohaselt on emal või isal igal kalendriaastal õigus saada tasustatud lapsehoolduspuhkust kolm tööpäeva, kui tal on üks või kaks alla 14-aastast last ning kuus tööpäeva, kui tal on vähemalt kolm alla 14-aastast last või vähemalt üks alla kolmeaastane laps. Samuti on lisaks tasustatud puhkusepäevadele § 64 kohaselt emal või isal, kes kasvatab kuni 14-aastast last või kuni 18-aastast puudega last, õigus saada igal kalendriaastal kuni 10 tööpäeva tasustamata lapsepuhkust.

SHS jällegi ei reguleeri üldse mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturukäitumist, kuna rakendab mitmetasandilise valitsemise põhimõtet ning jätab eakate avahoolduse kohaliku omavalitsuse reguleerida. Nimelt SHS § 27 kohaselt peab kohalik omavalitsus tagama võimaluse eakate odavamaks toitlustamiseks, sotsiaalteenuste kasutamiseks, huvialaseks tegevuseks ja tagama hoolekandeesutuses elavate eakate turvalisuse. Samal ajal kui SHS sätestab eakate hooldamise tingimused hoolekandeesutuses, puuduvad seaduses regulatsioonid, kuidas toimub eakate hooldamine väljaspool hoolekandeesutust. Seetõttu on kohalikel omavalitsustel eakate hoolekande korraldamises küllaltki suur autonoomia. Tulenevalt sellest, et SHS mitteformaalsete hooldajate tegevust ei reguleeri, ei saa sellel olla ka mõju mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturukäitumisele. Õigusaktide analüüsi kokkuvõtteks võib järeldada, et mitteformaalselt eakaid hooldavaid naisi ei nähta peale SoVS-i ja TLS-i analüüsitud õigusaktides probleemse riskirühmana, kelle osalemist tööturul peaks eraldi toetama.

### **3.1.2 Kuidas toetavad valitsusprogramm ja riigitasandi arengukavad mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist?**

Analüüsitav valitsusprogramm ja riigitasandi arengukavad paigutuvad ajalises perspektiivis väga erinevatele kohtadele. Kui valitsusprogramm on kehtiv perioodil 2011-2015, siis hoolekande kontseptsioon pärineb 2004. aastast. Inimressursi arendamise rakenduskava reguleerib jällegi 2007.-2013. aasta tegevusi. Samal ajal hinnatakse Sotsiaalministeeriumi arengukava aastateks 2013-2016 ning hiljuti vastu võetud aktiivsena vananemise arengukava aastateks 2013-2020. Küll aga on kõik analüüsitavad dokumendid praegu kehtivad, mistõttu võib olla veendunud, et neil on mõju eakate hoolekande ja mitteformaalseid hooldajaid puudutava poliitikaraamistiku määratlemisele. Järgnevalt leiavadki analüüsimist nimetatud dokumendid.

Analüüsitud valitsusprogramm soovib küll aidata tööturule tagasi pikka aega sealt eemal olnud isikud, sealhulgas lastega kodus olnud, kuid ei märka, et samamoodi on pikka aega tööturult eemal olnud ka eakate hooldajad. Seetõttu ei näe valitsusprogramm tööturu riskirühmana mitteformaalselt eakaid hooldavaid naisi. Tagamaks aga eakate kvaliteetne

elukorraldus pensionipõlves, lubab valitsusprogramm edendada koduhooldust ja telemeditsiini ning luua täiendavaid võimalusi eakate kvaliteetseks päevahoiuks.

Valitsuse tegevusprogramm kirjeldab, et seda soovitakse teha kahe meetme kaudu: ESF-i programmi „Töötamist toetavad hoolekandemeetmed“ avatud taotlusvooru (teenuste laiendamise ja arendamise toetamine) kaudu ning väikesaarte meditsiinilise teenindamise parandamise projekti rakendamise läbi. Perioodil 2012-2013 rakenduv töötamist toetavate hoolekandemeetmete programmi üldeesmärgiks on „...suurendada sotsiaalsete või majanduslike toimetulekuprobleemide ning erivajadustega inimeste ja nende pereliikmete tööhõivet“ (Programm töölesaamist toetavad... 3). Seega soovitakse programmi tegevustega ennetada töötust ja mitteaktiivsust ja toetada töötute ja mitteaktiivsete inimeste hõivesse liikumist. Programmi sihtrühmadeks on peale multiprobleemsete (sotsiaalsete või majanduslike toimetulekuprobleemidega) inimeste ja pere, erivajadustega inimeste ja nende pere, muuhulgas ka hoolduskohustusega inimesed. Kuigi ükski neljast programmiga teostatavast tegevusest ei sihi otseselt hoolduskoormusega naisi, siis usutakse, et toetades sotsiaalsete ja majanduslike toimetulekuprobleemide ja erivajadustega inimeste tööturule toomist, aitab see kaasa hoolduskoormusega inimeste tööturul osalemisele.

Kirjeldatud ESF-i programm on kooskõlas sotsiaalse investeerimise teooriaga ehk kulutusi sotsiaalhoolekandele nähakse abinõuna, mis aitab suurendada nii hooldatavate kui ka hooldajate tööhõivet, mis omakorda aitab kaasa majanduskasvule. Kuigi projekti eesmärgid on üllad, aidates edendada sotsiaalset sidusust, tasuks siiski veidi muret tunda, et ainuke valitsusprogrammi tegevus, mis on muuhulgas suunatud ka eakate hoolekande valdkonda, on 2-aastane ESF-i programmi avatud taotlusvoor, mis ei lahenda eakate hoolekande probleeme ning sealt tulenevat naiste hoolduskoormust üle Eesti ühtlaselt ja jätkusuutlikult.

Erinevalt valitsusprogrammist, näeb Sotsiaalministeeriumi arengukava mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi kui probleemset sihtgruppi, kelle tegevust peaks tulevikus enam toetama. Mitteformaalselt eakaid hooldavad inimesed on otseselt poliitikate sihtgrupiks sotsiaalse sidususe suurendamise meetme all. Sotsiaalse sidususe suurendamise meetme kirjelduses väidetakse, et „Eakate poliitika kujundamisel peame oluliseks eakate sotsiaalse tõrjutuse ennetamist ning aktiivsena ja väärrikana vananemise toetamist“

(Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava... 51).

Seega nähakse eakaid sihtgrupina, kelle sotsiaalset sidusust on vaja tõsta, kusjuures mitteformaalseid hooldajaid soovitakse samuti meetme tegevustega toetada. Nimelt sõnastab meetme kirjeldus: „Eakate parema toimetuleku tagamiseks ja harjumuspärases keskkonnas iseseisva elu toetamiseks jätkame vajadusele vastavate pakutavate teenuse osutamist ja omastehooldust toetavate meetmete arendamist. Uuringute tegemine võimaldab kaardistada sihtrühma vajadusi ning arendada omastehoolduse meetmeid ja toetavaid teenuseid” (Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava... 51).

Kuigi sotsiaalse sidususe suurendamise meetme tegevustega soovitakse ka omastehooldajaid ehk eaka inimese mitteformaalseid hooldajaid toetada, jääb ebaselgeks, milliste abinõudega seda teha soovitakse. See tähendab, et meetme tegevuste kirjeldusest ei selgu, kas arendatavad omastehoolduse meetmed ja teenused aitavad kaasa mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemisele või on näiteks plaanis koostada omastehooldajatele juhendmaterjale või muud .

Küll aga soovib Sotsiaalministeeriumi arengukava peale eakate sotsiaalse sidususe suurendamise tulevikus enam toetada ka eakate avahooldusteenuste ja mitteinstitutionaalsete teenuste kättesaadavust ehk eakate võimalikult iseseisvat toimetulekut. Kuigi sealjuures ei tooda välja, et eakate iseseisev toimetulek aitab kaasa ka mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemisele, võib uskuda, et valitud eakate hoolekande suund võib kaasa aidata ka hoolduskoormusega naiste suuremale tööturul osalemisele. Samas, eakate hoolekandeteenuste kättesaadavus iseenesest ei pruugi viia eakate või nende hooldajate iseseisvama toimetuleku või suurema tööturul osalemiseni. Nimelt on teenuste arendamise eesmärk suurendada nende kättesaadavust ning seda eesmärki mõõtev indikaator loeb teenuse kasutajate arvu, mitte aga seda, kui palju teenuse kasutajaid liikus teenuse abil tööturule. Seega ei ole seatud eesmärgiks teenuste tulemuslikkus, vaid teenuse kättesaadavus ehk eesmärkide saavutamist mõõdetakse väljundindikaatori, mitte tulemusindikaatoriga.

Kui valitsusprogramm ja Sotsiaalministeeriumi arengukava toetasid eakate hoolekandes avahooldusteenuste ja koduhooldusteenuste arendamist, siis niisamuti peab inimressursside arendamise rakenduskava oluliseks mitteinstitutionaalsete teenuste arendamist. Nimelt näeb rakenduskava vajadust senisest enam toetada mitteaktiivsete gruppide, sealhulgas



hoolduskoormusega inimeste tööhõivesse toomist. Rakenduskava järgi on üheks tööturu valdkonna probleemiks „ebapiisav hooldusteenuste ja töötamist toetavate hoolekandeteenuste kättesaadavus ning hoolekande ja tööhõivesüsteemi vähene koostöö” (Inimressursside arendamise rakenduskava... 54). Seega soovitakse prioriteetse suuna „pikk ja kvaliteetne tööelu“ edendamiseks kasutada sotsiaalhoolekande teenuseid nii, et need aitaksid kaasa inimeste tööhõivesse liikumisele.

Taolist lähenemist võib pidada sotsiaalse investeerimise kontseptsiooniga kooskõlas olevaks: kulutusi sotsiaalhoolekandele nähakse kui investeeringuid, mis aitavad suurendada osalust tööturul. Üheks kahest „pika ja kvaliteetse tööelu“ prioriteetse suuna eesmärgist on kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine, mille edendamiseks soovitakse ennetada töötust ja mitteaktiivsust ning töötute ja mitteaktiivsete inimeste hõivesse toomist. Sealjuures nähakse hoolduskoormusega inimesi ka sihtgrupina, kellele senisest enam meetmeid suunama peaks. Nii näiteks soovitakse töötuse ja mitteaktiivsuse ennetamiseks pöörata täiendavat tähelepanu töö ja pereelu ühitamisele suunatud meetmetele, sealhulgas ka eakate ja puuetega inimeste hoolduskohustusega isikute tugiteenustele.

Ühelt poolt soovitakse küll vähendada eakate ja puuetega inimeste eest hoolitsevate isikute hoolduskoormust, kuid teiselt poolt ei kirjelda rakenduskava suuniseid, kuidas hoolduskoormusega inimesed tööturule tagasi tuuakse. Küll aga võib veenduda, et inimressursside arendamise rakenduskava on kõigist siiani analüüsitud eakate hoolekande poliitikaraamistikku kujundavatest dokumentidest kõige enam kooskõlas Euroopa Liidu poliitikatega, mis on ka mõistetav, sest riiklikud ESF-i struktuurvahendite rakenduskavad peavadki lähtuma Euroopa Liidu suundumustest.

Aktiivsena vananemise arengukava, nii nagu teised eelnevalt analüüsitud arengukavadki, mõistab, et tulevikus tuleb senisest enam pakkuda eakatele mõeldud avahooldus- ja koduhooldusteenuseid. Samas ei seata nende konkreetsete teenusetüüpide arendamist otseseks eesmärgiks. Kuna aktiivsena vananemise strateegias kehtestatakse pigem üldised arusaamad, mitte ei panda konkreetsetele institutsioonidele vastutust, on kirjeldatud meetmed ja tegevused pigem suunda näitavad. Küll aga tõstatab arengukava mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste temaatika. Nimelt annab arengukava mõista, et kohalikud omavalitsused eelistavad hooldusteenuste pakkumisele mitteformaalsetele hooldajatele toetuse maksmist, sest see toob endaga kaasa vähem kulutusi kui professionaalsete koduhooldusteenuste

osutamine. Taoline trend võib aga arengukava järgi tulevikus vähendada kohalike omavalitsuste võimekust koduhooldusteenuseid pakkuda. Seetõttu leiabki arengukava, et mitteformaalsete hooldajate toetamiseks on vaja pakkuda uusi teenuseid.

Tervishoiu- ja sotsiaalteenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamist soovib arengukava tagada nelja tegevuse kaudu: soovitakse arendada tervishoiu- ja sotsiaalteenuseid, nende kättesaadavust, kvaliteedisüsteemi ning toetada omastehooldust. Samas plaanitakse samaaegselt toetada nii mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tegevust kui ka eakate tervishoiu- ja sotsiaalteenuste arendamist. Seetõttu jääb hetkel ebaselgeks, kui palju plaanitakse kohalikke omavalitsusi eakate koduhooldusteenuste arendamise juures toetada ning milliste tegevustega soovitakse abistada mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi.

Isegi kui nende sotsiaal- ja tervishoiuteenuste hulka, mida planeeritakse arendada, kuuluvad eakate koduhooldusteenused, on oluline suurendada kohalike omavalitsuste võimekust ehk rahalisi ressursse koduhooldusteenuse pakkumiseks. Kui kohalikke omavalitsusi ei toetata eakate koduhooldusteenuste väljaarendamises, võib eeldada, et nende käitumine eelistada hooldajatoetust uute teenuste väljaarendamisele, ei muutu. Nii kaua, kuni kohalikele omavalitsustele ei ole pandud kohustust (ning eraldatud selleks vajalikke ressursse) arendada eakate koduhooldusteenuseid ning eakatele pole omakorda antud õigusi neid teenuseid saada, on ebatõenäoline, et hetkel kehtiv olukord tulevikus muutub.

Kõikidest analüüsitud riigitasandi arengukavadest toetab hoolekande kontseptsioon kõige vähem mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist. Kuigi kontseptsiooni lähtekoht ehk vajadus muudatusteks ning uuteks meetmeteks tuleneb muuhulgas ka sellest, et „sotsiaalabi ja teenuste osutamine ei ole seotud tööhõive meetmetega ega motiveeri mittetöötavat tööalist inimest tööle asuma” (Hoolekande kontseptsioon... 8), ei mainita dokumendis kordagi, et oluline on toetada ka hoolduskoormusega inimeste tööturule toomist.

Magistritöö huviorbiidis olev eakate hoolekanne ning eakate hooldajad on hoolekandekontseptsioonis käsitletud vaid juhul, kui eakate hooldusvajadus on nii suur, et neil on oluline füüsiline, psüühiline või sotsiaalne kõrvalkalle ehk määratud puudeaste. See tähendab, et kõigist võimalikest eakatele suunatud hoolekandemeetmetest näeb hoolekande

kontseptsioon ette muudatusi vaid rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks. Kuigi soov ühendada hoolekandeteenuste pakkumine tööturul osalemise võimaluste suurendamisega on iseenesest sotsiaalse investeerimise kontseptsioonist lähtuv suundumus, ei mõisteta siinjuures, et niisamuti on oluline toetada mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist.

Hinnates riigitasandi valitsusprogrammi ning arengukavasid varem käsitletud Euroopa Liidu kolme suundumuse valguses, tuleks rõhutada, et kõik analüüsitud dokumendid olid koostatud sooneutraalselt ehk meeste ja naiste erinevate huvidega ei arvestatud arengusuundumuste paikaseadmisel. Seetõttu võivad dokumentides määratletud tegevused vastanduda naiste huvidega. Mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste perspektiivist võib vastuolu tekkida sellest, et kõik analüüsitud dokumendid (välja arvatud hoolekandekontseptsioon) rõhutasid vajadust toetada senisest enam mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tegevust.

Samas ei väljendatud sealjuures soovi toetada mitteformaalsete hooldajate tööturust osavõtmist. Seetõttu peaksid poliitikakujundajad olema ettevaatlikud ja mõistma, et mitteformaalsete hooldajate hooldustegevuse toetamine ilma, et soodustataks nende tööturust osavõttu, võib suurendada soolõhesid ja takistada sotsiaalse sidususe saavutamist. Teiselt poolt jällegi toetasid kõik analüüsitud riigitasandi arengudokumendid, välja arvatud hoolekande kontseptsioon, eakatele suunatud avahooldusteenuste ning mitteinstitutionaalse hoolduse arendamist.

Seetõttu võib eeldada, et suuremas mahu formaalsete koduhooldusteenuste toetamine aitab vähendada mitteformaalsete hooldajate hoolduskoormust ning toetab nende tööturule sisenemist isegi siis, kui see ei olnud seatud dokumendis omaette eesmärgiks. Mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemine omakorda aitab suurendada sotsiaalset sidusust.

### **3.1.3 Kuidas toetab Tartu linna poliitikaraamistik mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist? Sealjuures hinnata, kuivõrd lähtuvad Tartu linna eakate hoolekande poliitilised valikud riigitasandi ja Euroopa Liidu poliitikasuundumustest?**

Tartu linna eakate hoolekande poliitikaraamistikku kujundavad kaks olulist dokumenti - koalitsioonilepe ja Tartu linna arengukava - on oma olemuselt üpriski erinevad. Kui koalitsioonileppe puhul on tegemist üldsõnalise dokumendiga, mis määratleb Tartu linnas võimul olevate erakondade ühised veendumused, siis linna arengukava kirjeldab juba konkreetsemalt, milliseid tegevusi soovitakse rakendada.

Koalitsioonileppe järgi toetab Tartu linn sotsiaalsete väärtuste arengut ning ühiskonna sidususe saavutamist. Koalitsioonilepe väidab, et Tartu on hooliv linn ehk „Heal tasemel tervishoid ja ravi, sotsiaalhoolekanne, sotsiaalkindlustus ja tööhõive tagavad Tartu elanikele tervise hoidmise ja taastamise ning tervise- ja sotsiaalprobleemide lahendamise võimalused ning elukestva toimetuleku“ (Eesti Reformierakonna... 3).

Kui aga hinnata, mil määral katavad plaanitavad tegevused eakate hoolekande valdkonda, siis selgub koalitsioonileppes, et Tartu linn kavatseb jätkata „eakate päevakeskuste võrgustiku arendamist, eakate ja puuetega inimeste koduhoolduse ja häirenupu teenuse arendamist ning koostöös päevakeskustega toitlustuse pakkumist eakatele“ (Eesti Reformierakonna... 3). Seega esitletakse kolm tegevussuunda, mille arendamist kavatsetakse aastatel 2011-2013 jätkata. Tegemist ei ole uute teenuste arendamise või meetmete rakendamisega.

Siinkohal puudub konkreetsus, millises mahus plaanitakse teenuseid pakkuda ehk mil määral võiks eakate koduhooldusteenuse pakkumine asendada mitteformaalsete hooldajate tööd. Kuna mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi ei nähta dokumendis eraldi tegevuste sihtgrupina, võib selles mõnevõrra kahelda. Samuti ei saa olla veendunud, et koalitsioonileppe koostajad mõistavad seost sotsiaalsete kulutuste ning sellest tuleneva majandusliku tulu vahel. Koalitsioonileppes ei ole sõnastatud, et eakate koduhooldusteenuste pakkumine aitab mitteformaalselt eakaid hooldavatel inimestel tööturule siirduda.

Tartu linna arengukava seab strateegilisteks eesmärkideks (1) Tartus elavad terved, rõõmsad, sotsiaalselt aktiivsed ja hästi toimetulevad inimesed; (2) Kõikidele tartlastele on kättesaadavad kvaliteetsed sotsiaal- ja tervishoiuteenused; (3) Tartu on tervishoiu ja sotsiaalhoolekande arenduskeskus. Strateegilisi eesmärke soovitakse saavutada nelja arengusuuna kaudu: sotsiaalprobleemide ennetamine, avahoolduse arendamine, asendushoolduse arendamine, tervishoiuvaldkonna arengu toetamine.

Eakate hoolekande temaatikat käsitletakse kolmes nimetatud arengusuunas. Kui sotsiaalprobleemide ennetamise all on üheks eesmärgiks eakate sotsiaalprobleemide ennetamine, kus muuhulgas soovitakse arendada hooldusvajadust ennetavaid teenuseid, siis kõige enam käsitleb arengukava eakate hoolekande temaatikat avahoolduse arendamise eesmärgi all. Nimelt näeb arengukava ühe meetmena, kuidas avahoolduse teenust arendada, eakate ja puuetega inimeste avahoolduse laiendamist.

Sealhulgas planeeritakse (1) arendada koduhooldust vastavalt isiku vajadustele; (2) toetada hooldajate tööturule suundumist; (3) toetada omastehooldajate ühistegevust; (4) toetada omastehooldajate koolituse ja hoolduse võimaluste arendamist; (5) selgitada välja eakate eluasemeteenuste arendamise vajalikkus. Tegevuste loetelust võib järeldada, et koos eakate avahooldusteenuste arendamisega toetatakse ka mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist. See tähendab, et mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturult kõrvalejätus kui probleem on defineeritud Tartu linna arengukava tasandil. Kuigi Tartu linna arengukavas on mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste probleem piisavalt selgelt tõstatatud, leidub dokumendis ka kohti, mille üle murelikum olla. Nimelt on arengukavast puudu eesmärkide täitmist mõõtvad indikaatorid. Sellest tulenevalt ei ole teada, kui suures mahus kavatseb Tartu linn eakate hoolduses pakkuda avahooldusteenuseid ning kui suur osa hooldusvajadusega eakaid saab nende teenustega kaetud? Samuti ei defineeri arengukava, kui palju mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi plaanitakse tööturule aidata.

Sellest olenemata võib tõdeda, et Tartu linna tasandil mõistetakse seost mitteformaalsete hooldajate ja nende tööjõupotentsiaali vahel. Seega nähakse linna arengukavas eakate hoolekandemeetmeid investeeringuna, mis võivad aidata kaasa mitteformaalsete hooldajate suuremale tööturul osalemisele. See tähendab, et Tartu linna poliitikaraamistik toetab

sotsiaalse investeerimise kohast lähenemist, mis omakorda aitab edendada sotsiaalset sidusust, kuid kui suures mahus seda tehakse, on raske analüüsitud dokumentidele toetudes hinnata.

Küll aga on nii Tartu linna arengukava kui ka koalitsioonilepe kirjutatud sooneutraalselt ehk kumbki dokument ei arvesta soolise peavoolustamise põhimõtteid. Teiselt poolt toetavad mõlemad dokumendid nii riigi kui ka Euroopa Liidu poliitikaraamistikku, sest Tartu linna poolt valitud eakate hoolekande avahoolduse arendamise ja toetamise suund on kooskõlas Sotsiaalministeeriumi arengukava, aktiivse vananemise arengukava ning Euroopa Liidu suundumustega, mis samuti toetavad eakate hoolduses mitteinstitutionaalsete teenuste arendamist.

#### **3.1.4 Eesti ja Tartu linna poliitikaraamistiku võrdlev analüüs**

Eelnevas analüüsis hinnati küllaltki erinevaid dokumente. Nii analüüsiti viie erineva seaduse, nelja riikliku arengukava, valitsusprogrammi ning kahe Tartu linna tasandi dokumendi kaudu, kuid võrd peab poliitikaraamistik mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi probleemiks ning toetab nende tööturul osalemist. See tähendab, et dokumentide analüüsi eesmärk oli vastata magistratöö esimesele uurimisküsimusele ehk anda hinnang, millisel määral toetab mitmetasandilise valitsemise poliitikaraamistik mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist ning kuidas arvestatakse eakate hoolekandepoliitikate kujundamisel sotsiaalse investeerimise ning soolise võrdõiguslikkuse põhimõtetega.

Dokumentide analüüsist selgus, et riiklike arengukavade tasandil, välja arvatud hoolekandekontseptsioonis, leitakse, et mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi peaks senisest enam toetama. Samas puuduvad sealjuures selgitused ja konkreetsed tegevused, kuidas nende toetamine välja näha võiks ehk ei ole täpsustatud, kas nende toetamise all soovitakse soodustada ka mitteformaalsete hooldajate osalust tööturul.

Samas, võimul olev valitsusprogramm aastateks 2011-2015 sisaldab ainult ühte eakate hoolekande arendamise eesmärki, milleks on eakate koduhoolduse ja telemeditsiini toetamine. Sealjuures edendatakse seda eesmärki ainult ESF-i programmi „Töötamist toetavad

hoolekandemeetmed“ avatud taotlusvooru kaudu, mille rakendamise perioodiks on 2012-2013. Programmi üheks sihtrühmaks on ka multiprobleemsed (sotsiaalsete või majanduslike toimetulekuprobleemidega) inimesed ning sealhulgas ka hoolduskoormusega inimesed. Seetõttu võib programmil küll olla kaudne mõju mitteformaalselt eakaid hooldavatele inimestele, kuid otseselt neile toetavaid tegevusi programm ette ei näinud.

Kuna programmi rakendatakse ESF-i avatud taotlusvooru kaudu, pole ka selge, milliseid konkreetseid projekte selle kaudu rahastatakse. Küll aga võib öelda, et riigitasandi arengukavade ning valitsusliidu programmi vahel on teatav vastuolu: kuigi strateegilistes dokumentides nähakse vajadust mitteformaalseid hooldajaid senisest enam toetada, siis valitsusliidu programm seda otseselt eesmärgiks ei sea.

Samas pole esitletud vastuolu nii suur, kui see on riigitasandi arengudokumentide ning analüüsitud õigusaktide vahel. Kui arengukavadest selgus, et mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi soovitakse senisest enam toetada, siis praegu ei toeta mitmed õigusaktid mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist. Nimelt ei ole mitteformaalsetel hooldajatel, kes saavad kohalikust omavalitusest hooldajatoetust, võimalik ennast TTTS-i kohaselt töötuks registreerida. See tähendab, et mitteformaalselt eakaid hooldavad inimesed jäävad ilma mitmetest aktiivsetest tööturumeetmetest, mis võiksid aidata kaasa nende tööturule siirdumisele.

Samuti ei pea TLS mitteformaalseid hooldajaid lapsevanematega võrdväärselt töösuhte riskigrupiks, kelle töösuhet peaks hoolduskoormusest tulenevalt eraldi reguleerima. Seega ei arvestata töösuhte reguleerimisel mitteformaalsete hooldajate hoolduskohustusega, mis võib neil samamoodi nagu lapsevanematel raskendada tööelus osalemist. Seetõttu võib hinnata, et TTTS ja TLS ei toeta soolise võrdõiguslikkuse arendamist ning takistavad sotsiaalse sidususe saavutamist, sest mitteformaalselt eakaid hooldavaid naisi ei nähta seaduste subjektina. Samas ei tohiks neid vastuolusid justkui probleemiks pidada, sest tulenevalt PKS-ist on eaka inimese lastel kohustus tagada eaka ülalpidamine.

Seega ei lähtu ka PKS soolise võrdõiguslikkuse peavoolustamise põhimõtetest, sest seadustades perekonna ülalpidamiskohustuse, pannakse naised võrreldes meestega

keerulisemasse olukorda, sest teatavasti on just naised need, kes eaka hooldamise eesmärgil tööturult eemale jäävad. Seetõttu ei aita PKS kaasa ka sotsiaalse sidususe saavutamisele.

Kui aga analüüsida olukorda kohalikul tasandil, siis sarnaselt riigitasandi valitsusliidu programmile, sõnastab ka Tartu linnas võimalolevate erakondade koalitsioonilepe aastateks 2011-2013, et toetatakse eakate koduhooldusteenuseid, kuid sealjuures ei mainita mitteformaalseid hooldajaid ega vajadust nende toetamiseks. Küll aga on analüüsitud dokumentidest kõige enam mitteformaalselt eakaid hooldavad inimesed nähtaval Tartu linna 2013-2020 arengukavas. See tähendab, et Tartu linna arengukavas on analüüsitud dokumentidest ainukesena sõnastanud eesmärk toetada mitteformaalsete hooldajate tööturule siirdumist. Samas puuduvad Tartu linna arengukaval eesmärkide mõõtmise indikaatorid ning jääb ebaselgeks, kui suures mahus ning kui paljusid mitteformaalseid hooldajaid kavatsetakse tööturule siirdumise juures toetada.

Kuigi dokumentide analüüsi eesmärgiks oli hinnata, kuidas toetab poliitikaraamistik mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturule siirdumist ehk selgitada välja neile suunatud meetmed, võib mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist toetada ka eelistatud eakate hoolekandesüsteem. Sotsiaalse investeerimise strateegia rakendamisel võib eakate koduhooldusteenuste kättesaadavuse parandamine ja laiendamine aidata kaasa ka mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemisele.

Seetõttu tuleks välja tuua, et nii riigitasandi arengukavad (välja arvatud hoolekande kontseptsioon), riigi ja linna valitsusprogramm ning Tartu linna arengukava toetasid kõik mitteinstitutionaalsete eakate hooldusteenuste arendamist, millel võib olla mõju ka mitteformaalsete hooldajate tööturukäitumisele. Vastuolu ongi siinjuures õigusregulatsiooni ja nii-öelda visioonidokumentide vahel.

Praegu ei reguleeri SHS eakate avahooldusteenuste osutamist ning nende teenuste pakkumine on täies ulatuses delegeeritud kohalikule tasandile. See tähendab, et eakate hoolekandeteenuste pakkumisel kasutatakse mitmetasandilise valitsemise mudelit. Sellest tulenevalt võib aga uskuda, et kohalike omavalitsuste võimekus eakate koduhooldusteenuseid pakkuda on väga erinev. Seetõttu võivad ka mitteformaalsete hooldajate võimalused tööturul osaleda erineda regioonide lõikes. Kindlasti ei soodusta kohalike omavalitsuste vaheliste



erinevuste vähenemist see, kui riik asub eakatele suunatud koduhooldusteenuseid pakkuma ESF-i avatud taotlusvoorude kaudu, sest nii rakendavad ESF-i ressursse ja sealt tulenevalt ka teenuseid need kohalikud omavalitsused, kus võimekus ESF-i programme kirjutada on suurem.

Kalev (2012) on samuti välja toonud, et Eesti väikesed kohalikud omavalitsused jäävad mitmete ülesannete täitmise osas nõrgaks ning sealjuures on peale demokraatia tegeliku toimimise mureks ka kohalike omavalitsuste suutlikkus vastu võtta Euroopa Liidu investeeringuid. Seetõttu ei lahendata nimetatud ESF-i programmiga probleemi, millele OECD raport (OECD Eesti riigivalitsemise analüüs 2011) tähelepanu juhtis. .

### **3.2 Intervjuude analüüs**

Kuna eakate hoolekannet korraldatakse Eestis mitmetasandilise valitsemise põhimõtetest lähtuvalt, on kohalikel omavalitsustel eakate hoolekande kujundamises suhteliselt suur autonoomia. See tähendab, et kohalikud omavalitsused võivad ise luua teenuseid, sätestada teenuste kättesaadavuse põhimõtted ning sihtgrupi. Eelnev dokumentide analüüs tõi küll välja, et Tartu linnas arendatakse eakatele suunatud avahooldusteenuseid ning sealjuures toetatakse ka mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist, kuid ainult dokumentide analüüsile tuginedes ei ole võimalik hinnata, kuidas käsitlevad poliitikakujundajad mitteformaalseid hooldajaid ja kuidas rakendatakse eakate hoolekandeteenuste pakkumises poliitikaraamistikust tulenevat autonoomiat.

Seetõttu aitab intervjuude analüüs vastata teisele magistritöö uurimisküsimusele ehk annab vastuse sellele, kuidas käsitlevad kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist. Samas on oluline jälgida, kas ja mil määral peidavad poliitikakujundajate veendumused endas riiklikke ja Euroopa Liidu tasandilt pärit väärtusi.

Intervjuude analüüsi ülesehitus lähtub kolmest dokumentide analüüsis tõestatud väitest:

1. Tulenevalt eakate hoolekande mitmetasandilisest valitsemisest. on kohalikel omavalitsustel eakate hoolekande korraldamises suhteliselt suur autonoomia.

2. Tartu poliitikaraamistik toetab mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturule siirdumist.
3. Tartu poliitikaraamistik ei defineeri, kuivõrd võib mitteformaalsete hooldajate tööturule siirdumise toetamist pidada soospetsiifiliseks eesmärgiks.

Järgnevalt analüüsitakse dokumentide analüüsis tõestatud väidetest tulenevaid küsimusi.

### **3.2.1 Kuidas rakendatakse poliitikaraamistikust tulenevat autonoomiat eakate hoolekande korraldamises ning mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste toetamises?**

Intervjueeritavad mõistavad eakate hoolekande korraldust Tartu linnas kui kolmetasandilist süsteemi. Esiteks eksisteerib eakate formaalne koduhooldus, teiseks mitteformaalne hooldus, mida teostavad mitteformaalsed hooldajad ning kolmandaks on institutsionaliseeritud eakate hooldus, mida pakutakse hooldekodudes. Kõige suurema osa sellest süsteemist moodustab mitteformaalne eakate hooldus. Nimelt on intervjueeritavate hinnangute kohaselt Tartus 2000-2400 inimest, kes hooldavad eakaid mitteformaalselt, mis tähendab, et umbkaudu sama palju on ka hooldatavaid ehk hooldusvajadusega eakaid isikuid.

Koduhooldusteenust ehk formaalset hooldust osutatakse 300-325 inimesele ning hooldekodudes pakutakse institutsionaalset eakate hoolekannet 250-300 inimesele. Sellest võib järeldada, et kuigi Tartu linnal on eakate hoolekande korraldamises autonoomia, siis selle autonoomia rakendamisel eelistatakse mitteformaalset eakate hooldust. Tartu linnavalitsuse töötaja tunnistab: *“Tegelikult peaks olema astmeline süsteem ehk keskmine kiht on Tartu puhul liiga väike. Kui Tartus oleks rohkem professionaalseid koduhooldajaid, siis saaksid need omaksed, kes praegu kodus on, tööle minna.”*

Seega annab intervjueeritav mõista, et koduhooldusteenust peaks Tartu linn enam pakkuma ning nii on ka Tartu linna arengukavas sõnastatud eesmärk laiendada eakate ja puuetega inimeste avahooldusteenuseid. Peale nimetatud kolme põhilise eakate hoolekande vormi pakutakse Tartu linnas ka teisi avahooldusteenuseid, mis toetavad eakate toimetulekut. Nii näiteks viiakse ligikaudu 50 inimesele koju sooja toitu ning pakutakse invataksot teenust.

Kuigi Tartu linna arengukava sõnastas, et plaanitakse laiendada koduhooldusteenuste pakkumist, võib küsida, kui suures mahus seda teha kavatsetakse? Nimelt selgus intervjuudest, et eakatele mõeldud koduhooldusteenust pakutakse ainult nendele eakatele, kellel pole Tartu linna territooriumil lapsi. See tähendab, et teenust saavad tasuta kohaliku omavalitsuse poolt need eakad, kelle lapsed elavad väljaspool Tartu linna.

Koduhooldusteenuse kliente käiakse 2-3 korda nädalas vaatamas ning aidatakse neid väljaspool kodu asjaajamisega. Samas tunnistab üks intervjuueeritav, et koduhooldusel olevad eakad ei ole kõrge hooldusvajadusega isikud ning juhul, kui eaka hooldusvajadus on suurem, proovitakse ta paigutada hooldekodusse. Seetõttu ei tohiks arengukava lugeja lasta end eksitada ning uskuda, et arengukavas sõnastatud eesmärk arendada eakatele mõeldud koduhooldusteenuseid tähendab seda, et suurendatakse koduhooldusteenuste pakkumist ning võimaldatakse teenust ka neile eakatele, kelle lapsed elavad Tartu linna territooriumil.

Siinjuures kritiseerib intervjuueeritud mittetulundusühingu juht eakate hoolekandesüsteemi: *„Võib juhtuda, et see inimene, kes pole oma lapsi kunagi väga kasvatanud ja kelle lapsed ei taha teda vanast peast aidata, elab paremini, kui see, kelle lapsed tema eest hoolitsevad. Just sellepärast, et esimesele võimaldatakse kohaliku omavalitsuse poolt teenuseid. See probleem tuleks lahendada! Sotsiaalteenused ei ole õiglased! See ei ole õiglane, et need, kellel on lapsed olemas, peavad maksma oma ema hooldamise eest, ja need, kellel ei ole, siis saavad selle tasuta KOV-i poolt.”*

Seega selgus, et kõige suurema osa eakate hoolekandest teevad Tartu linnas ära eakate mitteformaalsed hooldajad, kellele Tartu linn nende soovi korral maksab hooldajatoetust. Mitmetasandilise valitsemise ideedega käsikäes sätestab SHS, et kohalik omavalitsus võib maksta eakate hooldajatele hooldajatoetust, kuid milliseid põhimõtteid ning toetusmäärasid sealjuures rakendatakse, on iga kohaliku omavalitsuse otsustada. Nii näiteks selgitab Tartu linn enne hooldajatoetuse maksmist, milline on eaka hooldusvajadus.

Intervjuudest selgus, et eaka hooldusvajadus on seda kõrgem, mida vähem ta saab hakkama eneseteenindustoimingutega (pesemine, söömine, magamine, keeramine voodis). Eksisteerivad küll riigi poolt koostatud juhendid, kuidas hinnata eaka hooldusvajadust, kuid need on soovituslikud ning neid ei pea täpselt järgima. Tartu linnas makstakse hooldajatoetust

sõltuvalt eaka hooldusvajadusest kolmes määras: 170% ehk 66,3 eurot; 100% ehk 39 eurot ja 60% ehk 23,40 eurot kuus. Lisaks tasutakse mittetöötava hooldaja eest miinimumsummas sotsiaalmaks ehk tagatakse tema ravikindlustus. Kõige suuremas toetusemääras saavad toetust need hooldajad, kes abistavad voodikeskset või dementset eakat. Tartu linnavalitsuse töötaja andmeil tuleb hooldajatoetuse raha riigilt läbi kohaliku eelarve ehk tasandusfondi kaudu.

Siinjuures kommenteerib korda Tartu linna sotsiaaltöötaja: *„Kui lapsed ei taha ise hooldada, siis linn ei tule vastu, et määrab eaka koduhooldusteenusele, vaid siis peavad lapsed ise leidma selle inimese, kes eakat hooldab. Sel juhul leitakse keegi oma tutvusringkonnast, kes on valmis eakat hooldama, teenuse ostmine ei ole levinud. See on harv juhus, kui hooldajale lapsed juurde maksavad raha. Pigem kurdetakse, et miks linn maksab nii vähe ja ei saada aru, et tegemist on hooldajatoetuse, mitte palgaga.”* Seega annab intervjuueeritav mõista, et juhul, kui lapsed ei ole nõus ise eakat hooldama, ei tule kohalik omavalitsus koduhooldusteenuse pakkumisega perekonnale vastu, vaid lapsed peavad ise eakale lähedasele hooldaja leidma.

Seetõttu pole ka imestatav, et küsides Tartu linnavalitsuse töötajalt, mis on Tartu linna eakate hooleakande korraldamise eesmärk, on vastuseks: *„Toetada hoolduskoormusega perekonda, mitte takistada tema tegevust.”* Intervjuueeritava järgi väljendub see faktis, et Tartus linnas on hooldajatoetused kõrgemad kui mujal kohalikes omavalitsustes ning sotsiaaltöötajatel on kohustus toetada perekonda ning nõustada neid teenuste kasutamises. Nimelt selgub erinevatest intervjuudest, et Tartu linnas pakutakse mitteformaalsetele hooldajatele asendushoolduse teenust. Selle teenuse pakkumine ei ole miski, mida Tartu linn on kohustatud tegema ning võib uskuda, et kõikides kohalikes omavalitsustes pole asendushoolduse teenus kättesaadav.

Intervjuudest selgub, et tegemist on ajutise ööpäevaringse hooldusega ehk eakas hooldatav viiakse ajutiselt hooldekodusse, võimaldades niimoodi eaka mitteformaalsele hooldajale puhkust. Raha selleks teenuseks tuleb Tartu linna eelarvest ning asendushoolduse teenust võib mitteformaalne hooldaja kasutada ühe kuu terve aasta jooksul.

Kuigi asendushoolduse teenus on kõigile Tartu linna mitteformaalsetele hooldajatele tasuta, arvab mittetulundusühenduse juht, et kõik ei pruugi sellest teadlikud olla: „...*kindlasti on neid, kes ei tea sellest. Infot peaks rohkem jagama, samas ongi teatud inimesed, kes ei loe lehte ega vaata televiisorit. Inimene peab ise olema valmis variante otsima.*“ Samas tunnistab ta, et asendushoolduse olukord Tartus on tunduvalt parem kui mujal Eestis: „*Tartus on see süsteem selles mõttes hea, et vähemalt on võimalus, kuigi tihti jääb see raha taha. Ida-Virumaal pole neid kohtigi olemas.*“

Samal ajal kui intervjuusid tehti, pakuti Tartu linnas lisaks tavapärastele teenustele ka mitteformaalsetele hooldajatele ESF-i projekti „Päevaste ja ööpäevaringsete hooldusteenuste abil tööle“<sup>6</sup> kaudu koduhooldusteenust ning toetati mitteformaalsete hooldajate tööturule siirdumist. Projektis osalesid mitteformaalsed hooldajad, kes olid huvitatud töölesiirdumisest ning nende hooldatavate hooldusvajadus võimaldas nende paigutamist koduhooldusteenusele. Tartu linnavalitsuse töötaja andmeil osaleb projektis 80 mitteformaalset hooldajat ning kui nendest 15 inimest suudetakse tööle panna, on tegemist juba suurepärase tulemusega. Intervjueeritav väidab: „*Projektist on välja tulnud, et asendushooldus on väga oluline!*“

On muretekitav, et nimetatud ESF-i projekt kestab kuni 2013. aasta lõpuni ehk hetkel pole teada, mis saab nendest hooldatavatest, kellele projekti ressursside abil koduhooldusteenust pakutakse. Kuna intervjuud poliitikakujundajatega viidi läbi 2011. aastal, mil projekt alles käivitus, ei olnud võimalik ka uurida, millised on projekti esialgsed tulemused. Küll aga võib uskuda, et nimetatud ESF-i projekti korras rakendati sotsiaalse investeerimise põhimõtet ehk investeerides raha asendushooldusesse, sooviti soodustada mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist. Lisaks ESFi projektile käis 2011. aasta sügisel veel koos PEHITI nimeline eneseabigrupp, mis oli suunatud hoolduskoormuse ja psüühilise erivajadustega inimeste aktiveerimisele.

Seega, tulenevalt eakate hoolekandeteenuste mitmetasandilisest valitsemisest, on Tartu linnal võimalus pakkuda selliseid teenuseid, nagu nad ise vajalikuks peavad. Selle heaks näiteks võib pidada mitteformaalsetele hooldajatele mõeldud asendushooldusteenuse pakkumist. Teiselt poolt aga põhjustab eakate hoolekande mitmetasandiline valitsemine ka Tartu linna

---

<sup>6</sup> Täpsemalt on projekti kohta võimalik lugeda siit:  
[https://www.tartu.ee/index.php?lang\\_id=1&menu\\_id=7&page\\_id=24510](https://www.tartu.ee/index.php?lang_id=1&menu_id=7&page_id=24510)

tasandil probleeme, mida ei eksisteeriks, kui eakate hoolekanne oleks kõigis omavalitsustes ühetaoliselt korraldatud.

Mõlemad Tartu linnavalitsuse töötajad on mures, et kohalikel omavalitsustel üle Eesti on teenuste pakkumises erinev võimekus. Nimelt toob Tartu linnavalitsuse töötaja välja, et hooldajatoetused võiksid olla suuremad, kuid: „...*probleem on selles, et Tartu linn on nende määradega paljudest omavalitsustest ees. Riik andis 2005. aastal üle need toetused kunagi kohalikele omavalitsustele, siis oli kõige kõrgem määr 25 eurot kuus. Mõned omavalitsused siiani maksavad sellises määras. Tartu linn ei saa teistest KOVidest niivõrd palju erineda ja toetusi tõsta – ideoloogiliselt ei ole see õige. Riigi üleandmine oli õige samm, kuid oleks pidanud tagama ka selle, et erinevused omavalitsuste vahel ei läheks liiga suureks.*“

Sellest võib järeldada, et Tartu linna poliitikakujundajad soovivad toetada mitteformaalsete hooldajate tegevust, kuid eakate hoolekandesüsteemi mitmetasandiline valitsemine võib pärssida nende soovi rakendamist. Intervjueeritud linnavalitsuse töötaja täiendab ning väidab, et: „*Hooldajatoetuste suhtes on Tartu vast üldse eriline, sest mingi hetk võeti asi nii-öelda südameasjaks.*“

Seega valitseb Tartu linna poliitikakujundajate seas hooldajatoetuse suhtes üksmeel ning intervjuudest selgub, et Tartu linnas võimul olevate erakondade vahel ei ole eakate hoolekande korraldamise osas suuri erimeelsusi. Mitmed intervjueeritavad rõhutasid, et eakate hoolekanne toimub juhtumipõhiselt, mis tähendab, et erakondlikel veendumustel ei ole Tartu linnas olulist mõju eakate hoolekande korraldamisele.

Kokkuvõtvalt tunnistas Tartu linnavalitsuse töötaja, et: „*Eakate hooldusevaldkonna eelarve kasvu järgnevatiks aastateks ei julge prognoosida. Sotsiaalhoolekande hetkepositsioon Eestis on nõrk nii riigi kui ka KOV-i tasandil.*“ Seetõttu võib hinnata, et isegi, kui Tartu linnavalitsusel on soov arendada eakate hoolekande valdkonda, siis tulenevalt eakate hoolekande mitmetasandilisest valitsemisest ning riigi vähesest toest valdkonna arengule, ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik täies mahus eakate hoolekande korraldamise autonoomiat rakendada. Esiteks võib selleks puududa piisav riigipoolne rahaline tugi ning teiseks, rahastades valdkonda kohaliku omavalitsuse eelarvest, ei saa üks kohalik omavalitsus

teistest omavalitsustest niivõrd palju erineda. Intervjueeritud poliitikakujundajate hoiakutest kumas läbi, et Tartu linn ei saa oma territooriumi kodanikke kohelda paremini, kui kõrval asuvad vallad oma kodanikke kohtlevad.

### **3.2.2 Kuidas käsitlevad kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi?**

Intervjuude käigus uuriti, milline on poliitikakujundajate nägemus tüüpilisest mitteformaalsest hooldajast, hooldussuhtest ning kuivõrd tõenäoliseks peavad intervjueeritavad võimalust, et hooldaja hooldussuhte kõrvalt tööl käib. Intervjueeritavad tõid välja, et mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste puhul on tihtipeale tegemist juba ise eakate inimestega. Arvati, et mitteformaalsed hooldajad võivad olla nii pensionieelsed inimesed kui ka pensionärid. Tartu linna sotsiaaltöötaja hinnangul on mitteformaalsed hooldajad tavaliselt eaka inimese abikaasad, endised töökaaslased või siis naabrid. Samas mainivad linnavalitsusevälised intervjueeritavad, et mitteformaalsed hooldajad võivad olla ka nende lapsed.

Tartu linnavalitsuse töötajate vahel valitseb mõningane vastuolu selles osas, keda tavaliselt mitteformaalseks hooldajaks määratakse. Üks intervjueeritav toob välja, et üldjuhul ei soovita, et hooldav inimene oleks töötu, kuid teine leiab jällegi, et: „*Tihti ei ole omastehooldajad sellel ametil seetõttu, et hooldussituatsioon nõuab seda, vaid muidu need inimesed oleksid töötud.*“ See tähendab, et kuigi mitteformaalsete hooldajate määramisel ei eelistata töötuid inimesi töölkäivatele, siis mõningatel juhtudel võib hooldajaks hakkamine olla töötu jaoks rakenduse leidmine.

Uurides seda, mil määral võib eaka inimese eest hoolitsemine sundida hooldajaid töösuhet katkestama, arvasid Tartu linnavalitsuse töötaja ning sotsiaaltöötaja, et see ei ole väga sage trend. Samas leiti, et seda võib küll mõnikord juhtuda ning teinekord võib olla ka põhjuseks asjaolu, et lapsed ei julge oma ema või isa kellegi teise hoolde jätta. Küll aga oli mittetulundusühenduse juht veendunud, et inimesed ikkagi tulevad töölt ära või siis asuvad osakoormusega tööle selleks, et oma lähedaste eest hoolt kanda.

Seega oli mittetulundusühenduse juht mõnevõrra enam veendunud kui Tartu linnavalitsuse töötajad, et hoolduskoormus võib takistada hooldajatel tööturul osalemist, millest võib järeldada, et linnavalitsuse poliitikakujundajate arusaam mitteformaalsetest hooldajatest on erinev sellest, mida linnavalitsusevälised inimesed arvavad.

Uurides, kui tõenäoliseks peavad poliitikakujundajad seda, et mitteformaalne hooldaja võiks tööturule tagasi pöörduda või üldse tööturule siseneda, toovad mitmed intervjueeritavad välja, et tegelikult hooldajad ei ole tihtipeale valmis hooldussuhtest loobuma. Tartu linna sotsiaaltöötaja kutsus pikaajalisi hooldussuhteid „vanadeks hooldusteks“, leides, et *„See on nende harjumuspärane elu. Mõningal juhul hoolduskoormus ei olegi nii suur – kuid inimesed on juba harjunud.“*

Nii sotsiaaltöötaja kui linnavalitsuse ametnikud leiavad, et sotsiaaltöötajatel ei ole võimalik sekkuda pikaajaliste hooldussuhete vahele. Intervjueeritavate arvamus kokku võttes võib hinnata, et tegemist on kahepoolse sõltuvussuhtega. Ühelt poolt ei ole hooldatavad nõus võtma vastu uue ja võõra inimese abi, teiselt poolt ei suuda mitteformaalne hooldaja hooldussuhet lõpetada, kuna see on tema jaoks liiga isiklik ning ta on veendumusel, et hooldatav ei tahaks hooldajaks mitte kedagi teist peale tema.

Tartu linnavalitsuse töötaja leiab, et *„...hooldussuhet on võimalik katkestada siis, kui on kriisisituatsioon, näiteks hooldaja on nii-öelda kokku kukkumas, või hooldussuhte algusprotsessis. Teistel juhtudel on see väga raske.“* Eelnevat täiendab Tartu linna sotsiaaltöötaja arvamus, kes väidab, et *„Hooldussuhe viib hooldaja sageli ise haiguseni, see on stressirikas.“* Samuti toovad nii linnavalitsuse töötaja kui ka mittetulundusühenduse juht olulise faktorina välja hooldussuhte pikkuse, leides, et hooldussuhet on võimalik ümber kujundada selle algusfaasis. Sellest võib järeldada, et kui mitteformaalne hooldaja enne hooldussuhte algust tööl ei käinud, siis on vähetõenäoline, et ta teeb seda siis, kui tekib hooldussuhe.

Intervjueeritavate hinnanguid kokku võttes võib järeldada, et mitteformaalse hooldaja töölemineamise motiveerimise esimeseks takistuseks on hooldaja ja hooldatava vaheline sõltuvussuhe ehk olukord, millega mõlemad osapooled on juba harjunud. Seetõttu pole



imekspandav, et hooldajatel võib puududa huvi tööleminekuks. Mittetulundusühenduse juht arvab, et inimesed oleksid valmis tegema seda sama hooldajatööd professionaalselt ehk hoolekandetasutuses ametlikult tööl olles. Intervjueeritud Tartu linnavalitsuse töötaja tõigi välja, et Eestis on kohalikke omavalitsusi, kus toimubki mitteformaalsete hooldajate koolitamine professionaalseteks hooldajateks. Teiselt poolt arvavad Tartu linnavalitsuse töötaja ja sotsiaaltöötaja, et leidub ka selliseid hooldajaid, kes tõesti on huvitatud tööleminekest ning siamaani on palju neid hooldajaid, kes ei teagi, et hooldajatoetuse saajatel on Tartu linnas õigus ka tööl käia.

Nimelt selgub intervjuust Tartu linnavalitsuse töötajaga, et tulenevalt sellest, et kohalike omavalitsuste lõikes on hooldaja määramise kord erinev, pole ka kõigis kohalikes omavalitsustes hooldajatoetust saavatel isikutel lubatud tööl käia<sup>7</sup>. Tartu linnas taolisi piiranguid ei ole ning mitteformaalsed hooldajad võivad soovi korral töötada, kuid nagu selgus intervjuudest, võib tihti saada probleemiks nende informeeritus.

Samas arvab Tartu linna sotsiaaltöötaja, et probleemi selles osas, et mitteformaalsed hooldajad ei käi tööl, ei tasuks liiga levinuks pidada. Näiteks toob sotsiaaltöötaja välja, e „*Psüühikahäiretega ja dementsed on võimalik panna päevaks hooldusele ja siis saab hooldaja käia tööl. Seda varianti ka kasutatakse. Voodihaige inimese puhul ei ole pakkuda mingeid teenuseid ehk jäävadki need määratud hooldajad.*“ Siin tekib jällegi küsimus, kes päevase hoolduse eest tasub, sest nagu eelnevalt selgus, ei võimaldata tasuta koduhooldusteenust neile eakatele, kelle lapsed elavad Tartu linna territooriumil.

Seega sõltub hooldatava hooldusvajadusest, kui realistlik on mitteformaalsel hooldajal tööl käimise jätkamine või siis uuesti töölemine. Kui eaka hooldusvajadus on niivõrd suur, et teda ei ole võimalik päevaks üksi jätta ning kohalik omavalitsus ei paku tasuta teenuseid, mis asendaks mitteformaalse hooldaja tööd, ei ole mitteformaalsetel hooldajatel mingit võimalust töölkäimist jätkata või uuesti tööle minna.

---

<sup>7</sup> Näiteks Tallinna linna „Hooldajatoetuse määramise ja maksmise korra“ kohaselt ei ole töötavatel inimestel õigus saada hooldajatoetust.

Tõsi, 2013. aasta lõpuni kestva ESF-i projekti kaudu on mitteformaalsetel hooldajatel võimalik mitte voodikeskne hooldatav tasuta päevasele hooldusele panna, kuid siin on tegemist ainult selle aasta lõpuni kestva projektiga ehk jääb lahtiseks, mis saab nendest hooldussuhtest 2014. aastal. Seetõttu ongi probleemiks voodikesksed hooldatavad – juhul kui neil on lähedased, on hooldajaks nemad, juhul kui lähedased puuduvad, paigutatakse voodikesksed eakad hooldekodusse. Kuigi lähedased võivad samuti eaka hooldekodusse paigutada, võib osutuda takistuseks hooldekodukoha maksumus või laste ja eaka inimese soov veeta vanaduspõlv kodus. Seetõttu võidaksegi olla paratamatult olukorras, kus lähedasel on majanduslikult soodsam või emotsionaalselt lihtsam ise töölt ära tulla ning hooldajaks hakata.

Nimelt leiab Tartu linnavalituse töötaja, et hooldaja määratakse: „...*pereliikmete võimaluste ja omavalitsuse võimaluste tulemina. Perekonnaseadusest tuleva hooldamiskohustusega võib aga ei pea alati järgima. Raha saab tihi määravaks.*“ Seega võib järeldada, et hooldaja määramine toimub juhtumipõhiselt ehk sotsiaaltöötaja hindab konkreetse perekonna olukorda ning eaka edaspidine hoolekanne otsustatakse perekonna ja kohaliku omavalitsuste vahelise kokkuleppe alusel.

Seega võib järeldada, et mitteformaalsete hooldajate võimalus hooldussuhte kõrvalt tööl käia oleneb esiteks paljuski sellest, kui keerulise hooldussuhtega on tegemist. Teiseks tõid intervjuueeritavad välja, et mida varajasemas staadiumis on hooldussuhe, seda tõenäolisem on võimalus, et hooldaja, kes juba varem tööl ei käinud, läheb hooldussuhte kõrvalt tööle. Samas peavad hooldajad ise tegelema tööotsingutega, sest neil ei ole ennast TTTS-i kohaselt võimalik töötuks registreerida.

Tartu Töötukassa esindaja leiab, et „*Hooldaja staatuses inimesi tuleks kohelda samamoodi kui neid, kellel hooldajakohustust pole. Need inimesed ohverdavad ennast väga palju. Nad on sundseisus, aga nad võiksid olla ikkagi mingisuguses ettevalmistuse etapis tööturule sisenemiseks. Need naised on kindlasti kõige täbaramas olukorras!*“ Intervjuust Tartu Töötukassa esindajaga selgubki, et samal aastal kui intervjuueeriti (2011. aasta), tegi Töötukassa juhatus ettepaneku Töötukassa nõukogule, et mitteformaalsetel hooldajatel peaks olema võimalus ennast töötuks registreerida. Selle ettepaneku esitas Töötukassa juhatus ka

intervjueeritava kohaselt Sotsiaalministeeriumile, kuid praeguseks hetkeks pole vastavat muudatust TTTS-i sisse viidud.

Kokkuvõtlikult arvavad nii Tartu linnavalitsuse töötaja kui ka sotsiaaltöötaja, et Tartu mitteformaalselt eakaid hooldavad inimesed peaksid oma jõud ühendama ja moodustama organisatsiooni. Intervjueeritavate arvates on nendel inimestel endal tohutu ressurss üksteise toetamiseks ja abistamiseks. Samuti leiab Tartu linnavalitsuse esindaja, et taolise organisatsiooni olemasolul oleks ka Tartu linnal lihtsam mitteformaalsetele hooldajatele poliitikaid kujundada.

Seetõttu tundub, et Tartu linn ootab, et hooldajad ise oma probleemide ja võimalike lahendustega nende poole pöörduksid, kuid organisatsiooni moodustamine ülevalt alla ehk linnavalitsuse poolt pole Tartu linnavalitsuse esindaja arvates võimalik. Samas toob Tartu linna sotsiaaltöötaja välja, et psüühikahäiretega inimeste hooldajad juba moodustavad tugigruppe ning nemad kindlasti ei samasta ennast mitteformaalselt eakaid hooldavate inimestega, mis tähendab, et mitteformaalselt eakaid hooldavad inimesed peaksid ise oma ühenduse looma. Taoline ühendus võiks intervjueeritavate arvates olla nii mitteformaalsete hooldajate tugigrupiks kui esindusorganiks.

### **3.2.3 Mil määral näevad kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalset eakate hooldust soospetsiifilise probleemina?**

Uurides intervjueeritavatelt, mil määral on mitteformaalsete hooldajate puhul tavaliselt tegemist naistega, leiavad nii linnavalitsuse töötaja kui sotsiaaltöötaja, et soorollipärane käitumine küll eksisteerib, kuid alati ei ole ainult naised mitteformaalsed hooldajad. Küll aga leiab Tartu linna sotsiaaltöötaja, et naised on tihtipeale mitteformaalsed hooldajad, sest neil polnud juba enne hooldussuhte algust töökohta. Nimelt väidab ta: *„Ei saa öelda, et hooldajatena, et on rohkem naisi kui mehi. Inimesed on oma käitumises suhteliselt pragmaatilised ning hooldajaks määratakse see inimene, kes ei ole pikka aega leidnud tööd: tal pole Töötukassast töötutoetust ega hüvitist. Selleks, et tal oleks ravikindlustus, vormistataksegi see inimene hooldajaks.“* Seega leiab sotsiaaltöötaja, et hooldajad pole naised mitte oma soo pärast, vaid seetõttu, et nad on pikaajalised töötud.

Eelneva küsimuse arutelus leidis viitamist Tartu linnavalitsuse töötaja arvamus, kes väitis, et mitteformaalsete hooldajate määramisel ei soodusta linn töötute inimeste hooldajaks määramist. Samas tundub see sotsiaaltöötaja hinnangul siiski praktikas kuigivõrd levinud olevat. Seda ei saa aga pidada lahenduseks, kuna hooldajatoetus ei ole kindlasti viis, mis aktiveeriks tööturult kadunud pikaajalise töötut. Niimoodi liigub inimene töötutoetuste saajate grupist sotsiaalhoolekande toetuste saajate gruppi. Riigi jaoks on taolised inimesed tööturult kadunud, kuigi registreeritud töötutena oleks neil kindlasti suurem võimalus tööturule tagasi pääseda kui mitteformaalse hooldaja staatuse kaudu.

Tulles tagasi eakate mitteformaalsete hooldajate kui soospetsiifilise probleemi juurde, leiab linnavalitsuse töötaja, et naiste tööturul diskrimineerimise põhjuseks on siiski sotsiaalhoolekande korraldus, mitte majandus- või tööturupoliitika. Intervjueeritav arvab, et avalik sektor saab siin palju ära teha: pakkudes paindlikke eakate hoolekandevõimalusi, saab vähendada ka naiste diskrimineerimist tööelus. Samas tõdeb ta, et peremudelis kinnistunud traditsiooniline soorollikohane tööjaotus kandub edasi ka muudesse sfääridesse, mis omamoodi seletab, miks naised tihtipeale hooldajateks hakkavad.

Küsimuse peale, kas Tartu linna hoolekandesüsteem diskrimineerib naiste tööturuvõimalusi, vastas Tartu linnavalitsuse töötaja: *„Tartu linn on hoolekandesüsteemis tööandja, kus valdavalt tegemist naistöajõuga ja madala või miinimumpalgaga tasustatud. Sellest aspektist vaadatuna on tegemist kindlasti naiste diskrimineerimisega. Ka Tartu linna poolt pakutavad teenused ei ole naiste jaoks ka kõige perfektsemad.“*

Seega toob Tartu linnavalitsuse töötaja välja, et Tartu linn võib naiste tööturuvõimalusi piirata kahte moodi. Esiteks võib Tartu linna hoolekandeteenuste pakkumine takistada naistel tööturul osalemist. Teiseks on Tartu linn naistele ka tööandjaks ning kuna hoolekandesüsteemi töökohad on madalapalgalised, võib see omakorda naisi sooliselt diskrimineerida.

Seetõttu on mõnevõrra üllatav teise Tartu linnavalitsuse töötaja arvamus, kes väidab, et *„Naiste tööhõive peale eraldi linnavalitsuse tasandil mõeldud pole – ühte sugu ei peeta*

*olulisemaks kui teist.*“ Lähtudes soolise võrdõiguslikkuse peavoolustamise põhimõttest, tuleks poliitikate kujundamisel just hinnata meetmete mõju mõlemale soole eraldi. Nii nagu tunnistas teine Tartu linnavalitsuse töötaja, võib eksisteeriv hoolekandesüsteem piirata naiste võimalusi tööturul, mistõttu oleks oluline näha naiste tööturukäitumist eraldiseisvana meeste tööturukäitumisest.

Hinnates poliitikakujundajate hoiakuid, võib kinnitada, et mitteformaalset eakate hooldust ei peeta naiste probleemiks ning mõnevõrra peljatakse mitteformaalsete hooldajate naisteks tembeldamist. See aga ei tähenda, et eakate hoolekandesüsteemi korraldajad ei võiks hoolekandeteenuste väljatöötamisel mõista eraldi nende mõju nii naistele kui ka meestele.

### **3.2.4 Intervjuude analüüsi kokkuvõte**

Intervjuude analüüsi eesmärgiks oli anda seletusi dokumentide analüüsis vastamata jäänud küsimustele. Kui dokumentide analüüs oli oma loomult kirjeldav, siis intervjuude analüüsi kaudu oli võimalik lähemalt uurida dokumentide analüüsis saadud tulemusi. Dokumentide analüüsist selgus, et tulenevalt eakate hoolekande mitmetasandilisest valitsemisest, on kohalikel omavalitsustel, sealhulgas Tartu linnal, eakate hoolekande korraldamises suhteliselt suur autonoomia, mistõttu oli oluline hinnata, kuidas seda autonoomiat praktikas rakendatakse. Riiklikud arengukavad ning ka Tartu linna arengukava andsid mõista, et eakate hoolekandes toetatakse koduhooldusteenuseid ehk eakate hoolekannet väljaspool hooldekodusid.

Samas selgus intervjuude analüüsist, et kuigi taoliste teenuste pakkumist arendatakse, on koduhooldusteenus tasuta kohaliku omavalitsuse poolt kättesaadav ainult nendele eakatele, kelle lapsed ei ela Tartu linna territooriumil ning neile, kes osalevad varem kirjeldatud 2013. aasta lõpuni kestvas ESF-i projektis. Seega ei lahenda ESF-i projekt mitteformaalsete hooldajate probleemi ehk Tartu linnal pole plaanis asendada eakate mitteformaalset hooldust formaalse hooldusega Sotsiaalselt investeerivaks lähenemiseks võib aga pidada Tartu linna arengukavas esitletud ning poliitikakujundajate poolt kinnitatud valmisolekut toetada mitteformaalsete hooldajate tööturule siirdumist, mida kuni 2013. aasta lõpuni tehakse ESF-i projekti kaudu. Lisaks pakutakse hooldajatele asendushoolduse teenust, mida võiks pigem

pidada puhkuseks hooldussuhtest, kuid millel kindlasti on ka mõju mitteformaalsete hooldajate üldisele heaolule.

Intervjuudest selgus, et eakate hoolekande mitmetasandiline valitsemine toob küll teenused kodanikele lähemale, kuid võib poliitikakujundajate jaoks põhjustada ideoloogilisi vastuolusid. Nimelt olid kõik intervjueeritud Tartu poliitikakujundajad mitteformaalsete hooldajate suhtes toetaval hoiakul ehk leidsid, et nende tegevust peaks senisest enam toetama. Samas, tulenevalt sellest, et Tartus on niigi hooldajatoetus suurem kui teistes kohalikes omavalitsustes, ei soovi poliitikakujundajad teistest kohalikest omavalitsustest liiga palju eristuda ning hooldajatoetuse määrasid tõsta.

Küll aga on Tartu linnavalitsuses mõistatud, et mitteformaalsed hooldajad on raskes olukorras ning kuigi nende hoolduskoormuse leevendamine käiks Tartu linnale üle jõu, soovitakse nende tegevust toetada. Samas tõid poliitikakujundajad välja mitmeid põhjuseid, miks mitteformaalsete hooldajate tööturule siirdumine võib raske olla. Esiteks leiti, et hooldussuhte puhul on tegemist sõltuvussuhtega, kus eakas inimene ei soovi endale hooldajaks kedagi teist ning hooldaja ise on kodusolemisest muutunud passiivseks. Teiseks eelistavad lähedased voodikeskset eakat hooldada kodust, sest see võib olla emotsionaalselt lihtsam ja majanduslikult kasulikum.

Kuigi dokumentide analüüsist selgus, et mitteformaalseid hooldajaid nähti probleemina nii riigi kui ka Tartu linna arengukavades, jäi ebaselgeks, mil määral peeti seda soospetsiifiliseks probleemiks, mistõttu oli intervjuude analüüs heaks võimaluseks seda lähemalt uurida. Nii selgus, et Tartu linna poliitikakujundajad ei olnud üheselt veendunud, et mitteformaalsete hooldajate puhul on tegemist ainult naistega. Pigem arvati, et inimesed on oma valikutes pragmaatilised ning hooldajad võivad olla nii mehed kui ka naised. Seega ei nähtud mitteformaalsete hooldajate probleeme ainult naistekesksete probleemidena. Lisaks väitis Tartu linnavalitsuse töötaja, et linnavalitsuses ei mõeldaks eraldi naiste ja meeste tööhõive peale, mis kinnitas, et hoolekandepoliitika planeerimisel ei lähtuta Tartu linnas soolise võrdõiguslikkuse peavoolustamise põhimõtetest.

## IV ARUTELU

Magistritöö eesmärgiks oli anda ülevaade mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemise võimalustest läbi neid mõjutava Eesti ja Tartu linna poliitikaraamistiku ning poliitikakujundajate käsitle. Tuginedes dokumentide ja intervjuude analüüsile ning vastates püstitatud uurimisküsimustele, arutletakse järgnevalt kolme analüüsis selgunud tulemuse üle. Kuigi magistritööl oli ka teisi tulemusi peale järgneva kolme väite, võib neid pidada kõige olulisemateks magistritöö tulemusteks.

### **4.1 Eakate hoolekande mitmetasandilise valitsemise tulemusel ei toeta poliitikaraamistik ühtselt mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist**

Mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste piiratud võimalused tööturul osaleda on paljuski tingitud Eesti eakate hoolekandesüsteemist, kus peamised eakate hoolekande teostajad on eaka inimese lähedased. Magistritöö analüüsist selgus, et toetus mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemisele varieerub poliitiliste dokumentide ning poliitikakujundajate hoiakute lõikes. Ainuke analüüsitud dokument, mis sõnastas soovi toetada mitteformaalsete hooldajate võimalusi tööturul osaleda, oli Tartu linna arengukava. Samuti selgus intervjuudest Tartu linna poliitikakujundajatega, et linnas toetatakse mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemise võimalusi, mida tehakse läbi ESF-i projekti. Kui riigitasandi arengukavad ütlesid üldsõnaliselt, et sooviks on toetada mitmeformaalsete hooldajate tegevust, kuid mitte nende tööturule siirdumist, siis analüüsitud seadused piirasid mitteformaalsete hooldajate võimalusi tööturul osaleda.

Seetõttu tuleb tõdeda, et tulenevalt eakate hoolekande mitmetasandilisest valitsemisest, ei toetata poliitikaraamistikus mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist ühetaoliselt. Peale Tartu linna poliitikaraamistiku ei nähta mitteformaalseid hooldajaid kui võimalikku tööjõureservi, kuid võttes arvesse rahvastiku vananemise tendentse, on iga aastaga aina olulisem, et võimalikult suur osa tööealisest elanikkonnast oleks tööturul hõivatud.

Mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemist on võimalik toetada asendushoolduse või siis täies mahus formaalsete koduhooldusteenuste pakkumise kaudu.

Küll aga ei selgunud poliitikaraamistiku analüüsist, et eakate hoolekande korraldust plaanitaks lähiaastatel Eestis oluliselt muuta. Mõistetavalt tähendaks eakate hoolekandteenuste formaalne pakkumine riigi jaoks olulisi kulutusi, mis vananeva rahvastikuga ühiskonnas tulevikus tõenäoliselt oluliselt suureneksid. Samas tasuks mõelda, kas Eesti riigi jaoks on kasulikum ja kasumlikum, kui töövõimelised ning tööealised elanikud on tööturult eemal oma lähedasi hooldamas või oleks süsteem kokkuvõttes jätkusuutlikum siis, kui hooldajad oleksid tööturul hõivatud ning eakate hoolekannet pakutaks formaalses vormis. Niisamuti on PriceWaterhouseCoopers (2009) välja toonud, et kõrge mitteformaalne eakate hooldus põhjustab suuri kaudseid kulusid, kuna palju nooremaid inimesi on tööjõuturult eemal.

Tulenevalt vananevast rahvastikust, kasvab tulevikus oluliselt eakate hoolekande vajadus. Euroopa Liidu tasandil toetatakse eakate hoolekandes formaalsete teenuste väljaarendamist ehk mõistetakse, et laiendades formaalsete hooldusteenuste pakkumist, luuakse juurde töökohti ning panustatakse oluliselt majanduse arengusse ning SKP kasvu. Seetõttu tuleks ka Eesti riigis lähiaastatel järele mõelda, kas eakate hoolekande mitmetasandiline valitsemine ning mitteformaalse hoolduse toetamine on jätkusuutlik vananeva rahvastikuga riigis.

Need valikud on Eesti riigil veel ees ehk jätkusuutliku sotsiaalsüsteemi tagamiseks on oluline analüüsida, kas meie riik on piisavalt rikas, et saab endale lubada tööealiste ning töövõimeliste inimeste hooldamise eesmärgil tööturult lahkumist. Magistritöö eesmärgiks ei olnud kindlasti vastata tõstatud küsimusele, vaid juhtida tähelepanu sellele, et mitteformaalselt eakaid hooldavad inimesed võivad olla tööjõureserviks, kelle võimalusi tööturul osaleda ei toetata poliitikaraamistikus ühetaoliselt



#### **4.2 Eakate hoolekande mitmetasandilise valitsemise tingimustes võivad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste võimalused tööturul olla omavalitsuste lõikes erinevad**

Eakate hoolekande korraldamises kasutatakse Eestis mitmetasandilise valitsemise mudelit ehk kohalikel omavalitsustel on suhteliselt suur autonoomia eakate hoolekandeteenuste pakkumises. Sellest tulenevalt võib ka toetus mitteformaalsetele hooldajatele kohalike omavalitsuste lõikes olla erinev. Intervjueeritud Tartu poliitikakujundajad juhtisid tähelepanu sellele, et kohalike omavalitsuste lõikes erinevad hooldajatele makstavad toetused, asendushoolduse saamise võimalused ning õigus hooldajatoetuse saamise ajal tööl käia. Kuna magistritöö käigus ei hinnatud ühtegi teist kohalikku omavalitsust peale Tartu linna, ei saa siinkohal teha järeldust, kui palju erinevad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemise võimalused kohalike omavalitsuste lõikes. Küll aga võib intervjuudele tuginedes oletada, et see on probleem, mida tuleks eraldi uurida.

Analüüsimise hetkel oli ainukeseks poliitiliseks meetmeks, mille kaudu oli otseselt võimalik toetada mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturule siirdumist, ESF-i avatud taotlusvooru programm „Töötamist toetavad hoolekandemeetmed”, mille kaudu ka Tartu linn käivitas projekti „Päevaste ja ööpäevaringsete hooldusteenuste abil tööle“, pakkudes projektis osalenud mitte voodikesksetele eakatele koduhooldusteenust nii, et eakate hooldajatel oli võimalik tööle minna. Dokumentide analüüsist võib esile tuua ka selle, et ESF-i tegevusi ning meetmeid kajastavad dokumendid olid ainukesed, mis otseselt rakendasid eakate hoolekandes sotsiaalset investeerimise kontseptsiooni ehk nägid kulutusi eakate hoolekandele kui potentsiaalset tulu, mis väljendub mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemises. Seetõttu toimub eakate hoolekande mitmetasandiline valitsemine peale riigi-kohaliku omavalitsuse vahelise suhte ka otseselt Euroopa Liidu ja kohaliku tasandi vahelise poliitikakujundamise protsessi kaudu.

Eakate hoolekande mitmetasandilise valitsemine ning teenuste arendamise toetamine ESF-i programmide kaudu tõstatab aga olulise probleemi. Nimelt ei tohiks arvata, et ESF-i avatud taotlusvooru kaudu hakkavad mitteformaalsete hooldajate töölesiirdumist toetama kõik omavalitsused üle Eesti. OECD raport Eesti riigivalitsemise süsteemist (2011) tõi olulise

probleemina välja selle, et sotsiaalteenuste osutamine on Eestis killustunud ning keskvalitsuse vähese koordineerimise tõttu varieerub teenuste kvaliteet ja kättesaadavus kohalike omavalitsuste lõikes.

Samuti on Kalev (2012) rõhutanud, et kohalike omavalitsuste suutlikkus võtta vastu Euroopa Liidu investeeringuid, ei ole kindlasti üle Eesti ühetaoline. Seetõttu võib järeldada, et toetades mitteformaalsete hooldajate tööturule siirdumist ESF-i avatud taotlusvoorude kaudu, võivad veel rohkem suureneda erinevused mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste võimaluste vahel. ESF-i programmi avatud taotlusvoor ei lahenda eakate hoolekande probleeme ning sealt tulenevat eakate hooldajate hoolduskoormust üle Eesti ühtlaselt ja jätkusuutlikult.

Seetõttu võib kokkuvõtlikult hinnata, et Eesti eakate hoolekande poliitikaraamistikus puuduvad mitteformaalsete hooldajate olukorda ühtselt ning jätkusuutlikult arendavad poliitikad. Erinevaid probleeme proovitakse lahendada projektipõhiselt, kaasates sealjuures ESF-i struktuuritoetusi, mis ei toeta mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist üle Eesti ühetaoliselt. Kuna praeguseks hetkeks ei ole selge, kuidas jaotuvad järgmise 2014.-2020. Euroopa Liidu eelarveperioodi struktuurivahendid meetmete lõikes, ei ole ka kindel, kas ESF-i struktuuritoetuste kaudu jätkatakse ka tulevikus mitteformaalsete hooldajate tööturule siirdumise toetamist.

#### **4.3 Eakate mitteformaalset hooldust ei nähta soospetsiifilise probleemina**

Dokumentide analüüsist ning intervjuudest poliitikakujundajatega selgus, et mitteformaalset eakate hooldust peetakse mingil määral probleemiks. Kuigi soov aidata mitteformaalseid hooldajaid tööturule oli defineeritud ainult Tartu linnas, siis riiklikes ja kohaliku tasandi dokumentides oli eesmärk toetada varasemast enam mitteformaalsete hooldajate tegevust. Küll aga ei viidatud üheski poliitilises dokumendis, et mitteformaalne eakate hooldus oleks soospetsiifiline probleem.

Soolise võrdõiguslikkuse peavoolustamise perspektiivist vaadatuna ei sätestanud ükski analüüsitud dokument eakate hoolekandes naistele võrreldes meestega teistsuguseid poliitikaid või teenuseid. Samuti ei olnud ühegi analüüsitud eakate hoolekande poliitilise

meetme eesmärgiks iseenesest suurendada soolist võrdõiguslikkust ehk poliitikate planeerimisel ei lähtunud soolise võrdõiguslikkuse peavoolustamise strateegiast. Küll aga kajastas magistritöö, et 73% hooldajatoetuse saajatest on naised. Seega on täiskasvanuid mitteformaalselt hooldavate inimeste seas tunduvalt enam naisi kui mehi, millest tulenevalt peaks eakate hoolekandepoliitikate planeerimisel lähtuma naiste ja meeste erinevatest vajadustest.

Seetõttu on mõnevõrra küsitav, kas mitteformaalsete hooldajate tegevuse toetamise kaudu ei soodusta poliitikaraamistik hoopiski soolõhede süvenemist? Kinnistades süsteemi, kus enamuse eakate hoolekandest tehakse mitteformaalsete hooldajate poolt, võib tulemuseks olla hoopiski soolise võrdõiguslikkuse vähenemine. Mõtte paremaks edasiandmiseks võiks illustreerida seda järgnevalt: luues mitteformaalsetele hooldajatele praegusest mitmekülgsem toetussüsteem (tugigrupid, suuremad hooldajatoetused, infomaterjalid paremaks hoolduseks, asendushoolduse võimalused ja nii edasi), võib naiste jaoks eaka inimese eest hoolitsemine tunduda atraktiivsem kui tööturul osalemine.

Hooldajatoetuse maksmise andmetest selgus, et 57% kõigist hooldajatoetuse saajatest on nooremad kui 64 eluaastat, mistõttu võib praegusest paremini toetatud mitteformaalne hoolekandesüsteem soodustada naiste varasemat tööturult lahkumist. Teatavasti on aga rahvastiku vananemise tendentsidest tulenevalt sotsiaalsüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks oluline, et üha enam tööealisest rahvastikust osaleks tööturul ning teeks seda kauem kui varem. Seetõttu on tähtis, et kasutataks ära kõigi inimeste, sealhulgas ka mitteformaalsete hooldajate tööjõupotentsiaal.

Seega võib mitteformaalse hoolduse toetamine ning sealjuures soolise võrdõiguslikkuse perspektiiviga mitteametamine soodustada naiste varasemat tööturult lahkumist, mis omakorda vähendab naiste võimalust tunda end täisväärtusliku kodanikuna. Lähtuvalt sotsiaalse sidususe teoriast, tähendab täielik kodanikuks olemine seda, et inimene osaleb kõigis erinevates ühiskonnavaaldekondades: majanduses, sotsiaalelus, poliitikas ja ühiskonnaelus (Marshall 1950). Seega, piirates naiste võimalusi tööturul osaleda, toetatakse nende sotsiaalset polariseerumist. Siinjuures on arutelu aga lähtunud hooldajatoetuse maksmise andmetest ning teadmisest, et 73% hooldajatoetuse saajatest on naised. Kuid

selleks, et täpsemalt hinnata, milline mõju võib mitteformaalse eakate hoolduse toetamisel olla soolise võrdõiguslikkuse edendamisele, tuleks esmalt põhjalikult uurida sihtgruppi ehk mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi.

## POLIITIKASOOVITUSED

Magistritöö analüüsi tulemusel tehakse järgnevad poliitikasoovitused:

- Saamaks paremat ülevaadet mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste olukorrast üle Eesti, on soovitatav viia läbi mitteformaalsete hooldajate olukorda kaardistav uuring.
- Tagamaks kõigi mitteformaalsete hooldajate võimalus tööturul osaleda, tasuks võimaldada hooldajatoetust saavatel inimestel end töötuks registreerimida, mistõttu oleks oluline viia läbi seaduseparandus tööturuteenuste ja -toetuste seaduses.
- Võrdväärselt lapsi hooldavate inimestega, on soovitatav töösuhte riskirühmana näha ka mitteformaalset eakaid hooldavaid inimesi. Seetõttu on oluline, et töölepinguseadus võimaldaks ka mitteformaalselt eakaid hooldavatele inimestele tasustatud puhkepäevi.
- Sotsiaalhoolekande seadusesse on soovitatav sisse viia seaduseparandused, mis reguleeriksid eakate hoolekande avahooldusteenuste, koduhooldusteenuste ja asendushoolduse osutamist üle Eesti. See tähendab, et seadusega tuleks kehtestada teenuste osutamise kriteeriumid ning teenuste sihtgrupid. Seeläbi loodaks kõigile kodanikele võrdsed võimalused teenuste saamiseks, mis omakorda võib ühtlustada mitteformaalsete hooldajate võimalusi üle Eesti.
- Sotsiaalhoolekande seaduses on soovitatav läbi viia seaduseparandused, mis ühtlustaksid hooldajatoetuse maksmise korda kohalike omavalitsuste lõikes, sealhulgas toetuse maksmise määrasid ning õigust mitteformaalsetel hooldajatel toetuse saamise perioodil tööturul osaleda. Seeläbi ühtlustataks mitteformaalsete hooldajate õigused kohalike omavalitsuste lõikes.
- Senisest enam tuleks toetada mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste ühise teadvuse tekkimist. Praeguseks hetkeks eksisteerib küll mitteformaalseid hooldajaid ühendav MTÜ Omastehooldus, kuid riigitasandil on soovitatav julgustada mitteformaalseid hooldajaid üle Eesti nimetatud organisatsiooniga liituma.
- Eakate hoolekandeteenuste arendamisele on soovitatav läheneda jätkusuutlikult ning ühetaoliselt, mistõttu ei ole põhjendatud eakate hoolekandeteenuste pakkumine ESF-i avatud taotlusvoorude kaudu. ESF-i avatud taotlusvoorud võivad küll olla heaks uute teenuste piloteerimise võimaluseks, kuid pärast teenuste testimist ESF-i programmide

kaudu, tuleks soodustada nende teenuste kättesaadavust kõigi kohalike omavalitsuste lõikes.

- Riigitasandil on soovitatav hinnata kehtiva eakate hoolekandemudeli jätkusuutlikkust. Selleks tasuks läbi viia uuring, mis annaks ökonomeetrilise mudeli kaudu vastuse, kui jätkusuutlik on vananeva ühiskonnaga riigis hetkel kehtiv eakate hoolekande rahastamine.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö praktiliseks sihiks oli juhtida tähelepanu sellele, et mitteformaalselt eakaid hooldavad inimesed võivad olla tööjõureserviks, kelle võimalused hetkel tööturul osaleda on piiratud. Hindamaks, kuidas toetavad poliitikaraamistik ning kohaliku tasandi poliitikakujundajad mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist, lähtuti kolmest teoreetilises osas täpsemalt määratletud lähtekohast: soolise võrdõiguslikkuse, sotsiaalse sidususe ning sotsiaalse investeerimise kontseptsioonidest.

Magistritöö metodoloogiliseks lähtekohaks oli mitmetasandilise valitsemise printsiip, mille keskmeks oli kohaliku tasandi poliitikakujundamine. Kasutades kvalitatiivse hindamise uurimismeetodit jõuti järeldusele, et eakate hoolekande mitmetasandiline poliitikaraamistik ei toeta ühtselt mitteformaalselt eakaid hooldavate naiste tööturul osalemist. Kõige enam võib mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist takistada tööturuteenuste ja -toetuste seadus, mis ei võimalda hooldustoetust saavatel inimestel ennast töötuks registreerida.

Kuigi analüüsitud dokumentidest jäi kõlama soov senisest enam toetada mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi, siis ainult Tartu linnas oli seatud eesmärgiks toetada mitteformaalsete hooldajate tööturult osavõttu. See tähendab, et nii Tartu linna poliitikaraamistik kui ka poliitikakujundajad toetavad mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist, kuid sealjuures ei ole plaanis asendada mitteformaalne eakate hoolekanne formaalsete teenuste pakkumisega. Eakate hoolekande mitmetasandilise valitsemise tulemusel vastandub Tartu linna toetus mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemisele tööturuteenuste ja -toetuse seadusele. Seaduse kohaselt ei ole hooldajatoetust saavatel isikutel võimalik ennast töötuks registreerida.

Kuigi mitmed dokumentide analüüsis kirjeldatud eakate hoolekande suundumused võivad soodustada soolise võrdõiguslikkuse edendamist, ei nähtud mitteformaalselt eakaid hooldavaid inimesi soospetsiifilise probleemina. See tähendab, et Eesti eakate hoolekande korralduses ei arvestata soolise peavoolustamise põhimõtetega, millest tulenevalt võib eakate hoolekandesüsteem sooliselt diskrimineerida mitteformaalsete hooldajate võimalusi tööturul osaleda.

Seetõttu ei saa järeldada, et eakate hoolekandesüsteem soodustaks mitteformaalsete hooldajate tööturule siirdumise kaudu sotsiaalse sidususe saavutamist. Mis puutub sotsiaalse investeerimise ideede rakendumisse Eesti eakate hoolekandesüsteemi, siis soovisid nii riigi, kohaliku tasandi poliitikaraamistik kui ka poliitikakujundajad senisest enam investeerida eakatele mõeldud avahooldusteenustesse ja mitteinstitutionaalsesse hooldusesse. Tagades eakate senisest iseseisvam toimetulek, soodustatakse ka mitteformaalsete hooldajate tööturul osalemist. Küll aga nähti otsest seost eakate hoolekandekulutuste ning sellest tuleneva potentsiaalse tulu vahel ainult ESF-i programmidega seotud tegevustes.

Mitmetasandilise valitsuse tingimustes võivad mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste võimalused tööturul olla omavalitsuste lõikes erinevad. Erineda võivad nii mitteformaalsete hooldajate õigused hooldajatoetusele, asendushooldusele kui ka samal ajal töölkäimise võimalustele. Seetõttu võib eakate hoolekandeteenuste arendamine ESF-i avatud taotlusvoorude kaudu suurendada erinevusi mitteformaalsete hooldajate võimaluste vahel.



## KASUTATUD ALLIKAD

Blomgren Bingham, L., Nabatchi, T., O'Leary, R. (2005). The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government, *Public Administration Review*, 65(6), lk 547-558

Borrás, S. (2003). *The innovation policy of the European Union: from government to governance*, Edward Elgar Pub

Brandolini, A., Cipollone, P., Viviano, E. (2006). Does the ILO definition capture all unemployment? *Journal of the European Economic Association*, 4(1), lk 153–179

Burau, V., Kröger, T. (2004). The Local and the National in Community Care: Exploring Policy and Politics in Finland and Britain. *Social Policy & Administration*, 38 (7), lk 793-810

Burnham, P., Lutz, K. G., Grant, W., Layton-Henry, Z. (2008). *Research methods in politics*, Basingstoke (Hampshire); New York: Palgrave Macmillan

Castells, M. (1998). *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers

Castells, M., Cardoso, G. (2006). *The Network Society*, Baltimore: The John Hopkins University Press

Council of Europe. (2004). Revised Strategy for Social Cohesion, Committee of Social Cohesion, Strasbourg

Council of Europe. (2005). Concerted development of social cohesion indicators – Methodological guide, Belgium

Commission of European Communities. (2008). Biennial Report on social services of general interest. COM(2008) 418

Dahrendorf, R. (Ed.), (1995). Report on Wealth Creation and Social Cohesion in a Free Society, London, Commission on Wealth Creation and Social Cohesion

European Commission. (2009). The provision of childcare services – A comparative review of 30 European countries, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal opportunities

European Commission. (2012). *Exploiting the employment potential of the personal and household services*, SWD(2012)0095

European Commission. (2013). Employment and social developments in Europe 2012, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate A

European Commission. (2013). Long-term care in ageing societies - Challenges and policy options, SWD(2013) 41

European Commission. (2013). Social Investment Package, SWD(2013) 43

European Committee for Social Cohesion. (2004). A new strategy for Social cohesion. Revised Strategy for Social Cohesion, approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare stat*, Oxford: Oxford University Press

Flick, U., von Kardoff, E., Steinke, I. (2004). *A companion to qualitative research*, London: SAGE

Flick, U. (2006) *An introduction to qualitative research*, London: Sage

FLAWS Description of work, Annex I, projekti käsikirjaline dokumentatsioon

Giddens, A. (1998). *The Third Way: the renewal of social democracy*, Cambridge: Polity Press

Heywood, A. (2002). *Politics, second edition*, Palgrave Macmillan Limited

Heywood, A. (2007). *Politics, second edition*, Palgrave Macmillan

Hemerijck, A. & Vandenbroucke, F. (2012). Social investment and the Euro crisis: the necessity of a Unifying social policy concept. *Intereconomics*, 47(4), lk 200-206

Häikiö, L., Anttonen, A. (2011). Local welfare governance structuring informal carers dual position. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 31(3/4), lk 185-196

Jensen, P.H. & Pfau-Effinger, B. (2005). 'Active' citizenship: the new face of welfare, raamatus Andersen, J. G., Guillemard, A.-M., Jensen, P.H., Pfau-Effinger, B. (Eds), *The changing face of welfare*, Bristol: Policy Press, lk 1-14

Jenson, J., Saint-Martin, D. (2003). New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state. *Canadian Journal of Sociology*, 28(1), lk 77-99

Kalev, L. (2008). Mitmetasandilise valitsemise võimalused Eesti kohaliku omavalitsuse õiguslikul korraldamisel. Riigikogu Toimetised, 17, lk 166 - 175

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, RT I 1993, 37, 558

Krusell, S. (2011). Töö ja pereelu ühitamine kui naiste ülesanne? kogumikus *Mehe kodu on maailm, naise maailm on kodu?*, Eesti Statistikaamet, lk 74-82

Kröger, T. (1997). Local government in Scandinavia: autonomous or integrated into the welfare state? raamatus Sipilä, J. (Ed.), *Social care services: The key to the Scandinavian welfare model*, Aldershot: Avebury, lk 95-108

Kröger, T. (2009). Care Research and Disability Studies: Nothing in Common? *Critical Social Policy*, 29(3), lk 398–420

Kureonen, A., Kröger, T., Pfau-Effinger, B., Fredericks, P., Och, R., Schwindt, N. (2012), Flows D 3.4 Integrative report on local welfare systems supporting female employment, projekti käsikirjaline dokumentatsioon

Kutsar, D., Kasearu, K., Trumm, A. (2012). Flows D 4.2 Report of the literature review, projekti käsikirjaline dokumentatsioon

Marshall, T. (1950). Citizenship and social class raamatus Marshall, T.H., Bottomore, T. (Eds), (1992), *Citizenship and social class*, London: Pluto Press

Marksoo, Ü. (2012). *Töövaldkonna areng 2010-2011*, Sotsiaalministeeriumi toimetis nr 2/2012

McNabb, D. E. (2010). *Research methods for political science: quantitative and qualitative approaches*, Armonk (N.Y.);London: M.E. Sharpe

Midgley, J., Sherraden, M. (1999). The social development perspective in social policy raamatus Midgley, J., Tracy, M., B; Livermore, M. (Eds) *The handbook of social policy*, London: Sage Publication, lk 276-295

Morel, N., Palier, B., Palme, J. (2009). What Future for Social Investment? Stockholm: Institute for Futures Studies Research Report

Newman, J. (Ed.), (2005). *Remaking Governance*, Bristol: Policy Press.

Norberg, A., Pajumets, M., Papp, Ü., Saks, K., Uverskaja, E. (2006). *Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia: käsiraamat*, Sotsiaalministeerium

OECD (2011). Eesti riigivalitsemise analüüs “Ühtse riigivalitsemise suunas”, kättesaadav internetist:

[http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf)

Perkins, D., Nelms, L., Smyth, P. (2004). *Beyond neo-liberalism: the social investment state? Social Policy Working Paper No, 3*, Brotherhood of St Laurence

Perrons, D., Fagan, C., Mcdowell, L., Ray, K., Ward, K. (2007). Conclusion: work, life and time in the new economy. raamatus Perrons, D., Fagan, C., Mcdowell, L., Ray, K., Ward, K. (Eds), *Gender divisions and working time in the new economy*, Edward Elgar Publishing, lk 259-271

PriceWaterhouseCoopers. (2009). Hoolduskoormuse vähendamiseks jätkusuutliku eakate hooldussüsteemi finantseerimissüsteemi väljatöötamine

Ranci, C. (Ed.), (2010). *Social Vulnerability in Europe. The new configuration of social risks*, Palgrave McMillan

Rauch, D. (2008). Central versus local service regulation: accounting for diverging old-age care developments in Sweden and Denmark, 1980-2000. *Social Policy and Administration*, 42(3), lk 267-287

Rubin, H. J., Rubin, I. S. (2005). *Qualitative interviewing: the art of hearing data*, Thousand Oaks, California: Sage Publications

Szysczak, E. (2006). Experimental governance: the open method of coordination. *European Law Journal*, 12(4), lk 486-502

Sundström, E. (2003). Gender Regimes, Family Policies and Attitudes to Female Employment: A Comparison of Germany, Italy and Sweden. Doctoral Dissertation in Sociology at the Faculty of Social Sciences, Umeå University

Thomson, A. M., Perry, J. L., Miller, T. K. (2009). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, lk 23-56

Young, E., Quinn, L. (2002). Writing Effective Public Policy Papers: A Guide to Policy Advisers in Central and Eastern Europe, Budapest: LGI

Dokumentide analüüsis kasutatud allikad:

Aktiivsena vananemise arengukava 2013-2020

Eesti Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu koalitsioonilepe Tartu linna valitsemiseks aastatel 2011–2013

Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ja Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm aastateks 2011-2015

Hoolekande kontseptsioon, 2004

Inimressursi arendamise rakenduskava 2007-2013

Perekonnaseadus, RT I 2009, 60, 395

Programm “Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2012-2013”, Sotsiaalministeerium

Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu juurde

Soolise võrdõiguslikkuse seadus, RT I 2004, 27, 181

Sotsiaalhoolekande seadus, RT I 1995, 21, 323

Sotsiaalministeeriumi arengukava 2013-2016

Tartu linna arengukava aastateks 2013-2020

Töölepingu seadus, RT I 2009, 5, 35

Tööturuteenuste ja toetuste seadus, RT I 2005, 54, 430

Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2

# LISA 1

## Intervjuu kava

### Integreeritud intervjuu kava WP 3 ja WP 4

#### WP 4

*Meie projekt uurib naiste tööhõivet ja seda mõjutavaid tegureid kohalikul tasandil.*

1. Mis mõtted teil kõige esmalt tekivad seoses naiste tööhõivega (Tartu linnas)?
2. Mõne pereliikme eest hoolitsemine on paljude naiste oluliseks kohustuseks. Mis te arvate, mil määral väikeste laste eest hoolitsemine takistab naiste töötamist? Kui palju hinnanguliselt selliseid naisi Tartus on?
3. Põhimõtteliselt sama küsimus, aga nüüd eakate eest hoolitsemise kohta.
4. Mis te arvate, mil määral täiendõppesüsteem ja elukestvas õppes osalemine aitavad kaasa naiste tööhõive suurendamisele pärast hooldusperioodi lõppu?
5. Millised on peamised **riigitasandi** poliitikameetmed, mis reguleerivad töö- ja pereelu ühitamist ning naiste tööhõivet?
6. Milliseid meetmeid oskate välja tuua **kohalikul tasandil** (ja Tartu tingimustes)?
7. Kuidas on eakate hooldusega seonduv korraldatud Tartu linnas? (*Kogu seda osa võiks küsida ainult eakate hooldusega tegelevatelt spetsialistidelt*)

TÄPSUSTAVAD KÜSIMUSED TAAS WP 3st (struktuur on põhimõtteliselt eelmise teemaga sarnane):

#### WP 3.

1. Millised on eakate sotsiaalsed õigused avalike teenuste/hüvedega seoses?
2. Milliseid teenuseid ja millises vormis ning millises mahus Tartu linnas erinevatele eakate kategooriatele osutatakse? Mille põhjal määratletakse abivajajad (sissetulek, puudeaste ja muu)?
3. Kas ja kuidas ning kui suures ulatuses toetab linn eakate eest hoolitsevaid pereliikmeid? Millistest põhimõtetest siinjuures lähtutakse?
4. Kas linn on kehtestanud mingid mehhanismid, mille abil kohustatakse pereliikmeid oma eakate eest hoolitsema?



5. Milline on eakate hoolekandes era- ja kolmanda sektori roll Tartus? Kuidas on erinevate sektorite vaheline koostöö korraldatud?

Need on küsimused, mida on võimalik WP 3 etteantud tabelitest tuletada/konstrueerida. Võrreldes lastehoiu teemaga, jäävad katmata järgmised aspektid:

1. Mis nendest peredest saab, kes teenuse eest maksta ei jõua? On neile mingid soodustused? Kui palju neid umbes arvuliselt on? Kas makstakse linnaeelarvest või tuleb see raha kuskilt mujalt?
2. Eakate hooldus kui kohaliku tasandi poliitiline prioriteet? Milliseid teenuseid peaks eelisarendama, milliseid tagasi tõmbama? Kas selles küsimuses valitseb üksmeel?
3. Kui suur on linna eakate hoolekandele eraldatud eelarve? Kui suure osa see üldeelarvest moodustab? On see piisav? Kuidas on see aastatega muutunud? Kas tulevikus on oodata selle kasvu või kahanemist?
4. Kuidas hindate olemasolevate teenuste kvaliteeti? Kas linnal on mingi kvaliteedikontrolli süsteem?
5. Mida ütleksite antud teema kokkuvõtteks? Kas soovite midagi eriliselt rõhutada?

WP 4: B-OSA:

8. Kuidas on erinevad huvigrupid kaasatud poliitikakujundamisse, väljatöötamisse ja rakendamisse (näiteks linna arengukava)? Kas kohalikust poliitikaprotsessist on tuua näiteid institutsionaalsest dialoogist erinevate osapoolte vahel?
9. Milline on teie organisatsiooni/grupi peamine ambitsioon linna hoolekandepoliitikas? Millised on võimalused nende ambitsioonide realiseerimiseks? Millised on peamised takistused?
10. Millist laste/eakate hoolekande/ täiendõppega seotud poliitikat peate naiste tööhõive suurendamise seisukohast kõige tulemuslikumaks/innovatiivsemaks/ erinevaid huvirühmi kaasavamaks?
11. Äkki räägiks lähemalt sellest, kuidas selle meetme rakendamiseni jõuti? Kust ja kellel üldse selline idee tuli...? Kuidas see avalikku poliitikasse jõudis? Kes sellele kaasa aitasid? Kes selle poliitika väljatöötamises osalesid, milline oli nende roll ja millised nende võimalused väljatöötatavat ja rakendatavat poliitikat mõjutada?

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina Häli Tarum

(sünnikuupäev: 25.02.1987)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Poliitikaraamistik ja poliitikakujundajate toetus mitteformaalselt eakaid hooldavate inimeste tööturul osalemisele“, mille juhendaja on Dagmar Kutsar.

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus 27.05.2013